

YVES PETTI\*

**PASSEPORTS ET VISAS «DORES»: DES PROGRAMMES DE  
CITOYENNETE AUX RISQUES MULTIPLES POUR L'UNION EUROPEENNE!**

SOMMAIRE : Introduction. – I. Des programmes en contradiction avec la lettre et l'esprit de la législation de l'UE. – A. Les risques en matière de sécurité et de migration légale. – B. Les risques en matière de blanchiment de capitaux et de fraude fiscale. – II. Des programmes portant atteinte aux fondements de l'Union européenne. – A. Une vente à l'encan de la citoyenneté de l'Union européenne. – B. Une contradiction flagrante avec les valeurs de l'Union européenne.

*Introduction*

Le grand quotidien français du soir a titré en une le 20 avril 2018 « Malte vend ses passeports et sa nationalité » ! Comme le projet Daphne<sup>1</sup> l'a effectivement montré, l'île de la Méditerranée est celle « des passeports 'en or' »<sup>2</sup>. Très concrètement, les deux journalistes auteur de l'article expliquent que « la nationalité maltaise se vend un peu plus de 1 million d'euros mais ouvre les portes de l'Union européenne. Et permet de voyager ou d'investir librement dans 160 pays ». Pour être précis et complet sur ce sujet, il est vrai que certains Etats membres de l'Union européenne ont mis sur pied des programmes de citoyenneté par investissement (les passeports « dorés ») et des programmes de résidence par investissement (les visas « dorés »), « qui visent à attirer les investissements en accordant aux investisseurs la citoyenneté du pays concerné ou des droits de résidence dans celui-ci »<sup>3</sup>, ce qui n'est pas sans risques à la fois pour l'Union et ses Etats membres.

---

\* Professeur à l'Université de Lorraine, Faculté de droit de Nancy, Nancy, IRENEE EA 7303. Directeur du Centre européen universitaire de Nancy.

<sup>1</sup> Le « projet Daphne », lancé par un site d'investigations « Forbidden Stories », et regroupant 18 médias internationaux, a repris les enquêtes de la journaliste maltaise Daphne Caruana Galizia, assassinée le 16 octobre 2017.

<sup>2</sup> J.-B. CHASTAND, A. MICHEL, *Malte, l'île des passeports 'en or'*, in *Le Monde*, 20 avril 2018.

<sup>3</sup> Commission, Programmes de citoyenneté et de résidence par investissement dans l'Union européenne, COM (2019) 12 final, 23 janvier 2019, p. 1.

La Commission précise que les programmes de citoyenneté par investissement (passeports « dorés ») existent en Bulgarie, à Chypre et à Malte, ces Etats membres de l'Union demandant des investissements pour des montants allant de 800 000 euros à 2 millions d'euros, le montant s'élevant à 10 millions d'euros en Autriche. Elle affirme à juste titre que ces programmes de citoyenneté par investissement constituent « une nouvelle forme de naturalisation qui accorde systématiquement la citoyenneté sur la base d'un investissement »<sup>4</sup>. Les programmes de résidence par investissement (visas « dorés ») permettent quant à eux « aux ressortissants de pays tiers d'obtenir un droit de séjour sur le territoire d'un Etat membre en investissant dans cet Etat »<sup>5</sup>. Leurs caractéristiques sont variables en fonction de « cinq types d'options de placement : les investissements en capital, les investissements immobiliers, les investissements en obligations d'Etat, le don ou la dotation d'une activité contribuant au bien public et les contributions ponctuelles au budget de l'Etat »<sup>6</sup>. De tels programmes existent dans 20 Etats membres (dont la France, l'Espagne, l'Italie, la Pologne, les Pays-Bas ou le Portugal), et permettent à leurs titulaires de résider uniquement dans l'Etat membre de délivrance mais, en revanche, ils peuvent circuler librement au sein de l'espace Schengen pendant une durée maximale de 90 jours sur une période de 180 jours<sup>7</sup>.

A Malte, environ 800 familles russes (ainsi que dans une moindre mesure des ressortissants d'Asie et du Moyen-Orient) ont ainsi acheté des passeports sur une durée de cinq ans<sup>8</sup>. Selon les ONG *Transparency International* et *Global Witness*, les programmes de visas « dorés » ont permis l'octroi de « plus de 6 000 nouvelles citoyennetés et environ 10 000 résidences en dix ans ». Leur enquête avance que ces programmes ont engendré environ 25 milliards d'euros d'investissements directs étrangers (IED), et que « trois pays sortent du lot (...) : Chypre, qui a engrangé 4,8 milliards d'euros depuis 2013 en vendant plus de 3 000 passeports à des citoyens russes, ukrainiens et syriens douteux ; Malte, environ 718 millions d'euros levés depuis 2014 ; et le Portugal, où plus de 17 000 permis de résidence, qui peuvent se convertir en citoyenneté après six ans, ont rapporté 4 milliards depuis 2012 »<sup>9</sup>.

Si l'on prend le cas de Malte<sup>10</sup> et du programme destiné aux investisseurs individuels de 2014 prévoyant l'acquisition de la citoyenneté maltaise pour 650 000 euros, « il est difficile de connaître la liste des bénéficiaires de cette mesure puisque leurs noms ne figurent pas sur la liste des personnes naturalisées qui est rendue publique »<sup>11</sup>. Dans son

<sup>4</sup> Commission, MEMO/19/527, 23 janvier 2019.

<sup>5</sup> Commission, MEMO/19/527, préc.

<sup>6</sup> COM (2019) 12 final, préc., pp. 7-8.

<sup>7</sup> Le Parlement européen donne des chiffres quelque peu différents : 18 Etats membres ont mis en place des programmes pour investisseurs en ce qui concerne le droit de résidence et quatre d'entre eux possèdent également un programme d'octroi de la citoyenneté contre investissement (Bulgarie, Chypre, Malte et Roumanie). 10 Etats membres n'ont adopté aucun programme de ce type (Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, Hongrie, Pologne, Slovaquie, Slovénie et Suède (V. A. Scherrer, et E. Thirion, *Citizenship by Investment (CBI) and Residency by Investment (RBI) schemes in the EU. State of play, issues and impact*, EPRS, PE 627.128, Parlement européen, octobre 2018, pp. 12-13 et 55-56, disponible sur : [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/627128/EPRS\\_STU\(2018\)627128\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/627128/EPRS_STU(2018)627128_EN.pdf)

<sup>8</sup> J.-B. CHASTAND, A. MICHEL, *Malte, l'île des passeports 'en or'*, préc.

<sup>9</sup> *Les visas dorés ouvrent les portes de l'UE aux criminels*, in *Euractiv*, 11 octobre 2018.

<sup>10</sup> Un site internet « Malta Citizenship/Malta Residency 2019 » comporte un formulaire de demande à remplir en ligne : <https://malta-citizenship.info/immigration-malta-contact.html>.

<sup>11</sup> Résolution du Parlement européen du 15 novembre 2017 sur l'Etat de droit à Malte, P8\_TA-PROV(2017)0438, point Y.

étude de 2019 réalisée à la demande du Parlement européen<sup>12</sup>, qui constitue seulement cinq ans plus tard une « première réaction officielle »<sup>13</sup> de la Commission, celle-ci fait effectivement « état d'un manque d'informations claires sur les procédures applicables et sur le fonctionnement des programmes, y compris le nombre et l'origine des demandeurs et le nombre de ceux qui obtiennent un droit de citoyenneté ou de résidence »<sup>14</sup>. On comprend qu'elle pointe « un manque de transparence dans la manière dont ces programmes sont mis en œuvre et l'absence de coopération entre Etats membres »<sup>15</sup>.

A l'évidence, ces programmes de citoyenneté et de résidence par investissement, qualifiés de « programmes de l'ombre » par leurs détracteurs, sont des sujets de préoccupation du fait de leur prolifération, car ils comportent des risques de contradiction par rapport à la législation de l'Union européenne, voire permettent de la contourner (I). Plus grave et dangereux, au-delà de la question du respect du droit de l'Union européenne, ils portent certainement atteinte à plusieurs de ses fondements (II).

### *I. Des programmes en contradiction avec la lettre et l'esprit de la législation de l'UE*

En droit de l'Union européenne, la libre circulation des capitaux couvre les mouvements de capitaux entre les Etats membres et entre les Etats membres et les pays tiers<sup>16</sup>. De ce fait, « les ressortissants des pays tiers peuvent investir dans un Etat membre pour des raisons légitimes, mais aussi à des fins illégitimes, pour échapper, par exemple, à des enquêtes répressives ou à des poursuites dans leur propre pays et pour protéger leurs actifs des décisions de gel et de confiscations y afférentes »<sup>17</sup>. Il n'y a qu'un simple pas à franchir pour affirmer que les programmes « dorés » ne sont pas sans risques pour les Etats membres et pour l'Union dans son ensemble, le défaut de coopération des Etats membres concernés, la corruption, voire même la criminalité organisée, les aggravant. Ces risques existent en matière de sécurité et de migration légale (A), ainsi que de blanchiment des capitaux et de fraude fiscale (B).

#### *A. Les risques en matière de sécurité et de migration légale*

Selon le rapport de la Commission européenne du début de l'année 2019<sup>18</sup>, les programmes de citoyenneté et de résidence par investissement posent incontestablement un problème de sécurité. Consciente des risques en matière de sécurité posés par ces programmes, elle s'est engagée dans une lutte contre ces menaces et entend protéger les citoyens européens. Plus précisément, elle souhaite « lutter contre les menaces qui pèsent sur la sécurité dans un espace de justice et de droits fondamentaux basé sur la confiance

<sup>12</sup> Résolution du Parlement européen du 16 janvier 2014 sur la citoyenneté de l'Union européenne à vendre, P7\_TA-PROV(2014)0038, point 11.

<sup>13</sup> Bulletin de l'Agence Europe, 24 janvier 2019.

<sup>14</sup> COM (2019) 12 final, préc., p. 21.

<sup>15</sup> Communiqué de presse IP/19/526, 23 janvier 2019.

<sup>16</sup> Selon l'article 63 TFUE, « (...), toutes les restrictions aux mouvements de capitaux entre les Etats membres et entre les Etats membres et les pays tiers sont interdites ».

<sup>17</sup> COM (2019) 12 final, préc., p. 10.

<sup>18</sup> COM (2019) 12 final, préc.

mutuelle »<sup>19</sup>. La Cour de justice ne vient-elle pas de préciser à ce sujet que, « tant le principe de confiance mutuelle entre les Etats membres que le principe de reconnaissance mutuelle, qui repose lui-même sur la confiance réciproque entre ces derniers (...), ont, dans le droit de l'Union, une importance fondamentale, étant donné qu'ils permettent la création et le maintien d'un espace sans frontières »<sup>20</sup> ? En 2014, lors du débat ayant précédé l'adoption de la résolution du Parlement européen, la commissaire à la justice, Viviane Reding, avait déjà déclaré à ce propos que la citoyenneté d'un pays « entraîne des droits et des devoirs, voilà pourquoi les Etats membres doivent utiliser leurs prérogatives dans un esprit de coopération sincère »<sup>21</sup>.

La volonté de parvenir à une Union de la sécurité repose sur trois systèmes d'information centralisés et complémentaires, utilisés à des fins de contrôle de sécurité : le Système d'information Schengen (SIS) comportant une série de signalements concernant des personnes et des objets ; le système d'information sur les visas (VIS) contenant des données sur les visas de court séjour ; le système Eurodac, stockant les données dactyloscopiques des demandeurs d'asile et des ressortissants de pays tiers ayant franchi irrégulièrement les frontières extérieures. Le cadre de sécurité de l'Union s'appuie encore sur le système électronique d'information et d'autorisation de voyage (ETIAS) et le système européen d'information sur les casiers judiciaires (ECRIS), que la Commission souhaite étendre aux ressortissants des pays tiers<sup>22</sup>. Consciente des améliorations à apporter, en décembre 2016, la Commission « a adopté un plan d'action sur la sécurité des documents<sup>23</sup> qui expose des mesures spécifiques à prendre pour améliorer la sécurité des documents de voyage. L'une de ces mesures concerne la fraude et la falsification des cartes nationales d'identité délivrées par les Etats membres et des titres de séjour des citoyens de l'Union résidant dans un autre Etat membre et des membres de leur famille »<sup>24</sup>.

L'UE n'est donc pas démunie, mais les contrôles requis ne sont pas effectués de manière suffisamment rigoureuse, ni non plus « utilisés aussi systématiquement qu'ils devraient l'être »<sup>25</sup>. A l'évidence les différentes pratiques étatiques en matière de programmes de citoyenneté et de résidence par investissement peuvent compromettre les efforts de l'UE, « en permettant aux ressortissants de pays tiers d'éviter certains de ces contrôles, ce qui peut avoir des conséquences pour les autres Etats membres et l'UE dans son ensemble »<sup>26</sup>.

Sans exposer de manière exhaustive les pratiques réelles des Etats membres concernés en matière de programmes de citoyenneté par investissement, la Commission signale qu'à Malte, « il peut être dérogé à l'obligation d'apporter la preuve d'un casier judiciaire vierge dans des circonstances exceptionnelles, lorsque l'autorité compétente estime qu'une telle preuve est impossible à obtenir »<sup>27</sup>. Le Parlement européen dénonce également le fait que « l'indépendance des forces de l'ordre et de l'appareil judiciaire à Malte

---

<sup>19</sup> COM (2017) 30 final, Renforcer les droits des citoyens dans une Union du changement démocratique. Rapport 2017 sur la citoyenneté de l'Union, 24 janv. 2017, p. 19.

<sup>20</sup> CJUE, gde ch., 25 juillet 2018, aff. C-216/18 PPU, LM, ECLI :EU :C :2018 :586, pt 36.

<sup>21</sup> Bulletin de l'Agence Europe, 17 janvier 2014.

<sup>22</sup> COM (2019) 12 final, préc., pp. 11-12.

<sup>23</sup> Commission, Plan d'action visant à renforcer la réponse de l'UE aux fraudes liées aux documents de voyage, COM (2016) 790 final, 8 déc. 2016.

<sup>24</sup> COM (2017) 30 final, préc.

<sup>25</sup> Communiqué de presse IP/19/526, op. cit.

<sup>26</sup> COM (2019) 12 final, préc., p. 12.

<sup>27</sup> COM (2019) 12 final, préc., p. 12.

risque de pâtir du fait que le gouvernement est investi du pouvoir de nomination du directeur général de la police, du chef de la FIAU (*Financial Intelligence Analysis Unit*) et du procureur général », ainsi que le refus de Malte « de participer au Parquet européen »<sup>28</sup>.

Plus grave et plus surprenant, « Chypre n'est pas connectée au système d'information Schengen » et, en Bulgarie, « aucune information n'était disponible sur la politique bulgare concernant les personnes faisant l'objet de mesures restrictives de l'UE ni sur l'utilisation, par les autorités, du système d'information Schengen pour le contrôle des candidats »<sup>29</sup>.

Non seulement les contrôles de sécurité laissent fréquemment à désirer, mais « les Etats membres ne se consultent pas actuellement sur les demandes de citoyenneté par investissement ». De plus, ils « ne s'informent pas mutuellement des demandeurs rejetés, pas même de ceux qui ont été refusés au motif qu'ils présentent un risque pour la sécurité ». Une autre difficulté est soulevée par la Commission : elle « tient au fait que le manque de coordination et de critères définis en commun permet aux demandeurs de comparer les conditions pour trouver les moins strictes »<sup>30</sup>.

En ce qui concerne les programmes de résidence par investissement au sein de l'UE, la situation est quelque peu différente, car le droit de l'UE « prévoit certaines obligations concernant les contrôles de sécurité à effectuer avant la délivrance d'un visa ou d'un titre de séjour aux investisseurs étrangers, afin de garantir qu'ils ne constituent pas une menace pour l'ordre public et la sécurité publique, y compris dans les autres Etats membres. Ces contrôles sont fondés sur l'acquis de Schengen et sont obligatoires pour les Etats membres qui sont liés par cet acquis »<sup>31</sup>. Malgré tout, les demandes de la Commission pour élaborer son rapport du début de l'année 2019 ont fait ressortir que les Etats membres concernés fondent leurs refus sur l'ordre public et la sécurité publique, mais elle a également « recensé à la fois un manque d'informations disponibles et une marge de manœuvre importante dans la manière dont les Etats membres abordent les problèmes de sécurité ». Elle en tire les enseignements qui s'imposent et affirme qu'elle s'assurera à l'avenir que les Etats membres « effectuent systématiquement et efficacement les contrôles aux frontières et les contrôles de sécurité obligatoires existants et (garantissent) que les programmes de résidence par investissement ne constituent pas une menace pour la sécurité des autres Etats membres et de l'UE »<sup>32</sup>.

Les visas et passeports « dorés » sont par conséquent « dans le viseur de Bruxelles » en raisons des risques de sécurité qu'ils soulèvent, mais également dans celui de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) qui, au début de l'année 2018, a « donné l'alerte sur le système des passeports et visas 'dorés', en vigueur dans 90 Etats du monde au total ». L'OCDE a montré que cette pratique des visas et passeports « dorés » permettait « d'échapper aux contrôles permis par l'échange automatique de données », et qu'« un deuxième passeport permet en principe d'éviter les contrôles sur les montants détenus par un étranger : le pays d'origine du fraudeur ne sera pas mis au courant par l'Etat où l'argent a atterri... »<sup>33</sup>. Monaco, Chypre et Malte ont été particulièrement montrés du doigt par l'OCDE et inscrits dans sa « liste noire des passeports dorés »<sup>34</sup>.

<sup>28</sup> P8\_TA-PROV(2017)0438, préc., points O et Q.

<sup>29</sup> COM (2019) 12 final, préc., p. 13.

<sup>30</sup> COM (2019) 12 final, préc., p. 14.

<sup>31</sup> COM (2019) 12 final, préc., p. 14.

<sup>32</sup> COM (2019) 12 final, préc., p. 15.

<sup>33</sup> J.P. STROOBANTS, *Visas et passeports 'dorés' dans le viseur de Bruxelles*, en *Le Monde*, 23 janvier 2019. V. égal. A. MICHEL, *Fraude fiscale : l'OCDE met en garde contre les risques associés à l'octroi de passeports dorés*, in *Le Monde*, 19



Enfin, les programmes de résidence par investissement ne sont pas sans avoir un impact sur le droit de l'UE en matière de migration légale, dont le but est d'harmoniser les conditions d'entrée et de séjour de certaines catégories de ressortissants de pays tiers et de leur accorder des droits leur garantissant une égalité de traitement avec les ressortissants de l'UE. Il est en effet nécessaire de rappeler à ce propos que la délivrance d'un titre de séjour à un investisseur d'un pays tiers demeure régie par le droit des Etats membres. Et « un titre de séjour en cours de validité permet à un ressortissant d'un pays tiers de circuler librement dans l'espace Schengen pendant 90 jours sur une période de 180 jours », ainsi que « l'accès pour de courts séjours en Bulgarie, en Croatie, à Chypre et en Roumanie ». Il est ainsi facile de mesurer l'importance des contrôles prévus par la législation européenne, ainsi que l'incidence du laxisme de certains Etats membres sur « l'acquisition du statut de résident de longue durée de l'UE qui est accordé aux ressortissants de pays tiers ayant résidé légalement, de façon continue, dans un Etat membre de l'UE, pendant cinq ans »<sup>35</sup>.

Les exigences prévues par la directive relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée<sup>36</sup> et, partant, celle de la directive sur le regroupement familial<sup>37</sup>, pourraient ne pas être correctement remplies (et/ou contournées). La Commission précise à ce propos qu'« en l'absence d'un contrôle effectif de la continuité de la résidence, des investisseurs considérés comme ayant résidé dans un Etat membre pendant cinq ans au titre d'un permis national pourraient acquérir le statut de résident de longue durée de l'UE et des droits ultérieurs, en particulier des droits de mobilité, sans pour autant remplir la condition réelle de continuité de la résidence pendant cinq ans »<sup>38</sup>. A vrai dire, les contrôles de sécurité doivent être suffisants et appropriés sur différents points : le passé du demandeur, l'origine des sommes qu'il entend investir, ou encore le nombre de visas qu'il a pu obtenir, car la vigilance s'impose pour les ressortissants d'un pays tiers demandant un droit de séjour.

#### *B. Les risques en matière de blanchiment de capitaux et de fraude fiscale*

Le rapport de la Commission européenne du début de l'année 2019 confirme que les programmes de résidence et de citoyenneté par investissement comportent tous deux non seulement des risques en matière de sécurité, mais également de blanchiment de capitaux, de corruption, ou encore de fraude fiscale, ainsi que de contournement des règles de l'UE. De surcroît, ils sont aggravés par la persistance d'importantes lacunes en matière de transparence et de gouvernance.

Dès l'adoption de la résolution sur « la citoyenneté de l'Union européenne à vendre », le Parlement européen a pointé des craintes « quant à l'utilisation de ses régimes de soutien à l'investissement à des fins criminelles, notamment de blanchiment d'argent »<sup>39</sup>. Certains députés au Parlement européen n'ont pas hésité à mettre le doigt sur le risque de favoriser les mafias et le crime de blanchiment d'argent. Lors du débat précédent le vote de cette

---

février 2018 ; J.-B. CHASTAND, A. MICHEL, *L'OCDE épingle vingt et un pays qui vendent leur nationalité*, in *Le Monde*, 16 octobre 2018.

<sup>34</sup> V. Automatic Exchange Portal : <http://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/crs-implementation-and-assistance/residence-citizenship-by-investment/>.

<sup>35</sup> COM (2019) 12 final, préc., p. 9.

<sup>36</sup> Directive 2003/109/CE du Conseil, 25 novembre 2003, JOCE n° L 16, 23 janvier 2004, p. 44.

<sup>37</sup> Directive 2003/86/CE du Conseil, 22 septembre 2003, JOCE n° L 251, 3 octobre 2003, p. 12.

<sup>38</sup> COM (2019) 12 final, préc., pp. 9-10.

<sup>39</sup> P7\_TA-PROV(2014)0038, préc., point J.

résolution, Madame Véronique Matthieu Houillon s'est exprimée en ce sens à propos de la vente de passeports maltais qui, selon ses propos, représente « la porte ouverte aux réseaux mafieux et au blanchiment d'argent ! »<sup>40</sup>. On comprend aisément que ces pratiques en la matière favorisent le blanchiment d'argent sale. Le Parlement européen n'a d'ailleurs pas manqué de le rappeler dans sa résolution sur « l'Etat de droit à Malte », en évoquant le fait « que les médias maltais signalent avoir subi de fortes pressions de la part de la banque Pilatus, visée par de nombreuses allégations de blanchiment de capitaux, visant à leur faire rétracter ou retirer des articles concernant la banque »<sup>41</sup>.

L'Union européenne possède une législation « anti-blanchiment » que la Commission européenne met en avant dans son rapport de 2019, celui-ci faisant ressortir sans conteste à la fois la nécessité d'un contrôle réglementaire rigoureux et d'une plus grande transparence des programmes de citoyenneté et de résidence par investissement au niveau des Etats membres. A titre d'illustration, elle rappelle que la Roumanie est le seul Etat membre à ne pas avoir notifié de mesure(s) de transposition de la quatrième directive anti-blanchiment<sup>42</sup>, alors qu'elle impose aux entités assujetties que sont les établissements de crédit, les établissements financiers, les notaires, les avocats et les agents immobiliers d'appliquer des mesures de vigilance à l'égard de leur clientèle. L'une d'entre-elles porte justement sur le fait qu'elles « sont tenues d'effectuer des contrôles préalables renforcés sur les transactions avec les clients ressortissants de pays tiers à haut risque »<sup>43</sup>.

Une cinquième directive anti-blanchiment, qui doit être transposée par les Etats membres avant le 10 janvier 2020, a également été adoptée. Le point 44) de son article 1<sup>er</sup> pose le principe d'une vigilance renforcée pour tout « client ressortissant d'un pays tiers qui demande des droits de séjour ou la citoyenneté dans l'Etat membre moyennant des transferts de capitaux, l'achat de propriétés ou d'obligations d'Etat, ou encore d'investissements dans des sociétés privées dans cet Etat membre »<sup>44</sup>. Les clients de ce type sont certes considérés à haut risque, mais la Commission s'empresse malheureusement d'apporter un sérieux bémol à ce progrès, en affirmant que « la directive ne prévoit ces obligations qu'à l'égard des opérateurs économiques et ne couvre pas les organisations et agences gouvernementales, qui ne sont pas des entités assujetties au titre de la directive. Cela signifie que les autorités responsables des programmes de citoyenneté et de résidence par investissement ne sont pas couvertes »<sup>45</sup> ! En dépit de la recension des contrôles effectuée par la Commission, qui sont variables d'un Etat membre à l'autre, celle-ci estime que les Etats membres devraient accorder une attention particulière aux mesures de vigilance renforcées à l'égard de la clientèle souhaitant bénéficier d'un programme de citoyenneté ou de résidence par investissement. En ce qui le concerne, le Parlement européen souhaite d'ailleurs que « les Etats membres exigent une présence physique dans le

---

<sup>40</sup> C. GATINOIS ET A. MESTRE, *A Malte, on peut désormais obtenir un passeport moyennant 650 000 euros*, in *Le Monde*, 19-20 janvier 2014.

<sup>41</sup> P8\_TA-PROV(2017)0438, préc., point L.

<sup>42</sup> Directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil, 20 mai 2015, relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, JO n° L 141, 5 juin 2015, p. 73.

<sup>43</sup> COM (2019) 12 final, préc., p. 16.

<sup>44</sup> Directive (UE) 2018/843 du Parlement européen et du Conseil, 30 mai 2018, modifiant la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme ainsi que les directives 2009/138/CE et 2013/36/UE, JO n° L 156, 19 juin 2018, p. 43.

<sup>45</sup> COM (2019) 12 final, préc., p. 16.

pays comme condition préalable à la participation à des systèmes d'octroi de la citoyenneté ou du droit de résidence contre investissement et veillent soigneusement à la bonne mise en œuvre de mesures de vigilance renforcée à l'égard de la clientèle concernant les personnes qui ont demandé la citoyenneté ou le droit de résidence dans le cadre de ces systèmes, comme l'exige la cinquième directive anti-blanchiment »<sup>46</sup>.

Toujours dans sa résolution récente « sur la criminalité financière, la fraude fiscale et l'évasion fiscale », le Parlement européen attire l'attention sur un effet pervers des systèmes d'octroi de la citoyenneté ou de la résidence contre un investissement, en mentionnant qu'ils « ont été utilisés à de nombreuses reprises par des citoyens russes ou par des ressortissants de pays sous influence russe » et souligne qu'ils « peuvent constituer, pour les ressortissants russes visés par la liste de sanctions adoptées à la suite de l'annexion illégale de la Crimée par la Russie et de l'agression russe en Crimée, un moyen de contourner les sanctions de l'Union »<sup>47</sup>. Cette possibilité n'est pas anodine : « les autorités finlandaises ont perquisitionné une agence immobilière contrôlée par un homme d'affaire russe qui s'était offert la citoyenneté maltaise après des soupçons de blanchiment d'argent. Autre exemple : la Hongrie a délivré des visas à la famille du chef des renseignements du Kremlin, malgré les sanctions européennes pesant sur lui »<sup>48</sup>.

En matière de fraude fiscale, bien que les programmes de citoyenneté et de résidence par investissement ne soient pas en eux-mêmes synonymes d'une telle fraude, des abus ne sont pas à exclure. C'est la raison pour laquelle la Commission insiste dans son rapport de janvier 2019 sur leurs effets possibles sur « l'échange automatique d'informations sur les comptes financiers entre les autorités fiscales (...) et avec les pays tiers »<sup>49</sup>. L'échange automatique d'information, important moyen de lutte contre la fraude et l'évasion fiscale, s'effectue au moyen d'une norme commune de déclaration (NCD)<sup>50</sup> introduite par une directive de 2014<sup>51</sup>, modifiant pour la première fois la directive sur la coopération administrative<sup>52</sup>. Cette première modification exige que « les informations bancaires utiles soient envoyées à toutes les juridictions de résidence fiscale du titulaire du compte »<sup>53</sup>.

Sans entrer dans les arcanes des règles fiscales, la Commission relève au moins deux imperfections majeures pour une application satisfaisante de la réglementation européenne. Premièrement, « la documentation délivrée dans le cadre de certains des programmes peut rendre très difficile pour les établissements financiers d'identifier correctement les lieux de résidence fiscales légitimes ». Deuxièmement, « les programmes mis en place dans les pays qui n'imposent pas le revenu, ou qui l'imposent à un taux très bas, comportent un plus grand risque de voir les titulaires de comptes dissimuler des preuves de l'Etat réel de résidence et de se soustraire ainsi à l'impôt »<sup>54</sup>. Pour y remédier, une nouvelle modification

<sup>46</sup> Résolution du Parlement européen du 26 mars 2019 sur la criminalité financière, la fraude fiscale et l'évasion fiscale, P8\_TA-PROV(2019)0240, pt 196.

<sup>47</sup> P8\_TA-PROV(2019)0240, pt 189.

<sup>48</sup> *Les visas dorés ouvrent les portes de l'UE aux criminels*, in *Euractiv*, préc.

<sup>49</sup> COM (2019) 12 final, préc., p. 19.

<sup>50</sup> La NCD prévoit l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers détenus par des non-résidents fiscaux et établit un cadre pour cet échange à l'échelle mondiale.

<sup>51</sup> Directive 2014/107/UE du Conseil, 9 décembre 2014, modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'information dans le domaine fiscal, JO n° L 359, 16 décembre 2014, p. 1.

<sup>52</sup> Directive 2011/16/UE du Conseil, 15 février 2011, relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et abrogeant la directive 77/799/CEE, JO n° L 64, 11 mars 2011, p. 1.

<sup>53</sup> COM (2019) 12 final, préc., p. 19.

<sup>54</sup> COM (2019) 12 final, préc., p. 19.



de la directive relative à la coopération administrative est intervenue en 2018<sup>55</sup>. De ce fait, les obligations de divulgation pour les intermédiaires introduites par cette directive « imposent aux promoteurs de mécanismes d'évasion fiscale et aux prestataires de services impliqués dans leur mise en œuvre d'informer les autorités fiscales de tout programme dont ils font la promotion ou qu'ils mettent en place »<sup>56</sup>, le but étant de cibler les programmes susceptibles de contourner les obligations de déclaration découlant du droit de l'Union en matière d'échange automatique d'informations sur les comptes financiers.

L'OCDE poursuit également une réflexion visant à identifier les lacunes de la norme commune de la déclaration. Elle est parvenue à la conclusion que les cartes d'identité et autres documents obtenus dans le cadre des programmes de citoyenneté et de résidence par investissement « pourraient être utilisés à mauvais escient, pour faire de fausses déclarations sur le lieu de résidence fiscale d'un particulier et pour compromettre le bon fonctionnement des procédures de vigilance prévues par la norme commune de déclaration »<sup>57</sup>. Elle a ainsi publié le 9 mars 2018 des « règles types pour la communication obligatoire d'informations relatives aux dispositifs de contournement de la norme commune de déclaration et aux structures territoriales opaques », similaires à celles introduites par la directive (UE) 2018/822, leur adoption étant cependant seulement facultative. Quoi qu'il en soit et bien que ces programmes « dorés » permettent aux Etats de lever des capitaux importants, la commissaire Věra Jourová estime à juste titre « utile de dresser, en liaison avec la Banque centrale européenne et l'Autorité bancaire européenne, un premier bilan d'une pratique qui a visiblement entraîné des dérives et l'arrivée de capitaux douteux en Europe »<sup>58</sup>, afin de ne pas mettre en péril le bon fonctionnement du marché intérieur de l'UE.

## II. Des programmes portant atteinte aux fondements de l'Union européenne

L'avantage d'un programme de citoyenneté par investissement est qu'il permet à un ressortissant d'un Etat tiers par rapport à l'Union européenne d'acquérir une nouvelle et seconde nationalité sur la base du financement d'un investissement. Or, en droit de l'Union européenne, « est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre »<sup>59</sup>. De surcroît, selon la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), « le statut de citoyen de l'Union a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des Etats membres permettant à ces derniers qui se trouvent dans la même situation d'obtenir, indépendamment de leur nationalité et sans préjudice des exceptions expressément prévues à cet égard, le même traitement juridique »<sup>60</sup>. Les répercussions de cette approche combinée

<sup>55</sup> Directive (UE) 2018/822 du Conseil, 25 mai 2018, modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal en rapport avec les dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration, JO n° L 139, 5 juin 2018, p. 1.

<sup>56</sup> COM (2019) 12 final, préc., pp. 19-20.

<sup>57</sup> COM (2019) 12 final, préc., p. 21 ; v. égal. le portail de l'OCDE : <http://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/crs-implementation-and-assistance/residence-citizenship-by-investment/>.

<sup>58</sup> J.-P. STROOBANTS, *Bruxelles se penche sur les dérives du business des visas en or*, in *Le Monde*, 25 août 2018.

<sup>59</sup> Article 9 TUE et 20-1 TFUE, qui précise également que « la citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas ».

<sup>60</sup> CJUE, 20 septembre 2001, aff. C-184/99, Rudy Grzelczyk c/Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve, ECLI :EU :C :2001 :458, point 31 ; Commentaire Yves Petit, in C. BOUTAYEB (dir.), *Les*

de la citoyenneté de l'Union et du principe de non-discrimination, reprise par le traité de Lisbonne<sup>61</sup>, ne sont certainement pas prises en compte lorsqu'un Etat membre octroie la citoyenneté aux fins d'investissement. Quand en 2014, Malte a décidé de vendre la citoyenneté maltaise, dans le même temps elle a décidé (consciemment ?) de vendre la citoyenneté de l'Union à l'encan (A), se plaçant alors en contradiction flagrante avec les valeurs de l'Union européenne (B).

#### *A. Une vente à l'encan de la citoyenneté de l'Union européenne*

Nationalité et citoyenneté sont des concepts en pleine évolution<sup>62</sup>. En droit international, de manière classique, la nationalité exige un lien réel entre un Etat et ses ressortissants, car les Etats restent les maîtres des conditions d'acquisition (et de perte) de leur nationalité. Selon la CJUE, La nationalité constitue « le rapport particulier de solidarité et de loyauté entre (un Etat membre) et ses ressortissants ainsi que la réciprocité de droits et de devoirs, qui sont le fondement du lien de nationalité ». Elle estime également que les conditions d'acquisition et de perte de la nationalité relèvent, conformément au droit international, de la compétence de chaque Etat membre. Cependant, « le fait qu'une matière ressortit à la compétence des Etats membres n'empêche pas que, dans des situations relevant du droit de l'Union, les règles nationales concernées doivent respecter ce dernier »<sup>63</sup>. L'Avocat général P. Maduro avait insisté sur ce point dans ses conclusions : « l'accès à la citoyenneté européenne passe par la nationalité d'un Etat membre, qui est réglementée par le droit national, mais comme toute forme de citoyenneté, elle constitue la base d'un nouvel espace politique duquel émergent des droits et des devoirs qui sont fixés par le droit communautaire et ne dépendent pas de l'Etat »<sup>64</sup>.

La difficulté inhérente à cette question des passeports et des visas « dorés » provient du fait qu'est citoyen de l'UE toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre, la citoyenneté de l'Union apparaissant comme « une conséquence automatique de la possession de la nationalité d'un Etat membre »<sup>65</sup>. Ainsi que l'affirme à juste titre la Commission européenne, « la décision d'un Etat membre d'octroyer la citoyenneté aux fins d'investissement confère automatiquement des droits en ce qui concerne les autres Etats membres, en particulier le droit de circuler librement, le droit de voter et de se porter candidat aux élections locales et européennes, le droit de bénéficier de la protection consulaire (...), et le droit d'accéder au marché intérieur pour y exercer des activités économiques. Ce sont précisément les avantages de la citoyenneté de l'Union, et notamment les droits de libre circulation, que l'on fait souvent miroiter comme les principaux atouts de ces programmes »<sup>66</sup>.

---

*grands arrêts du droit de l'Union européenne. Droit institutionnel et matériel de l'Union européenne*, LGDJ Lextensoéditions, Paris, 2014, p. 698.

<sup>61</sup> TFUE, Deuxième Partie « Non-discrimination et citoyenneté de l'Union », articles 18 à 25.

<sup>62</sup> Sur cette question, v. J.-D. MOUTON, *La citoyenneté en droit international : un concept en voie d'autonomie ?*, in P. KOVACS, J.-D. MOUTON (dir.), *Le concept de citoyenneté en droit international*, Académie de Droit international de La Haye, Brill-Nijhoff, 2018, pp. 81-128.

<sup>63</sup> CJUE, gde ch., 2 mars 2010, Aff. C-135/08, Rottmann, ECLI:EU:C:2010;104, pts 39, 41 et 51 ; Commentaire Yves Petit, in C. BOUTAYEB (dir.), *Les grands arrêts du droit de l'Union européenne. Droit institutionnel et matériel de l'Union européenne*, préc., p. 907 et s.

<sup>64</sup> ECLI:EU:C:2009:588, pt 23.

<sup>65</sup> COM (2019) 12 final, préc., p. 6.

<sup>66</sup> COM (2019) 12 final, préc., p. 5.

Par conséquent, depuis que le traité de Maastricht, qui a instauré la citoyenneté de l'UE, est entré en vigueur, « octroyer la nationalité d'un Etat membre revient à octroyer la citoyenneté de l'Union, qui est assortie d'un ensemble de droits infrangibles, ce qui signifie que les décisions de naturalisation prononcées par un Etat membre ont des conséquences pour les autres Etats membres et pour l'Union dans son ensemble »<sup>67</sup>. L'octroi de la nationalité à un investisseur n'étant pas réglementé au niveau de l'UE et restant régi par le droit des Etats membres, il n'est pas admissible que certains Etats membres aient un comportement s'affranchissant du respect du principe de coopération loyale, énoncé à l'article 4-3 TUE. Pour paraphraser la formule du troisième alinéa du paragraphe 3 de cet article, ils sont loin de faciliter l'accomplissement par l'Union de sa mission et ne s'abstiennent pas de toute mesure mettant en péril la réalisation des objectifs de l'Union.

La Commission a raison d'affirmer que « l'octroi de la naturalisation sur la seule base d'un paiement monétaire, sans autre condition attestant l'existence d'un lien réel avec l'Etat membre accordant la naturalisation et/ou ses citoyens, s'écarte des modes traditionnels d'octroi de la nationalité dans les Etats membres et affecte la citoyenneté de l'Union ». De plus, chaque Etat membre devrait « veiller à ce que la nationalité ne soit pas attribuée en l'absence d'un lien réel avec le pays ou ses ressortissants »<sup>68</sup>.

Malheureusement, la Commission ne dispose d'aucun moyen légal pour interdire ces régimes de passeports et visas « dorés ». La réalité est donc tout autre, ce qui signifie que les Etats membres ne tiennent pas compte des règles applicables du droit de l'Union, ce qui inclut également le droit international. Si en 2014 Malte a introduit dans sa législation l'exigence d'une preuve de résidence d'une durée de douze mois, « dans la pratique, cette condition est réputée remplie si le demandeur obtient un permis de résidence à Malte, même sans résidence physique, fournit des cartes d'embarquement et, éventuellement, des documents justificatifs, par exemple de dons à des organisations caritatives de Malte, de l'adhésion à des clubs sportifs locaux ou du paiement de l'impôt sur le revenu à Malte »<sup>69</sup>.

*Last but not least*, la Commission précise encore que les programmes de résidence par investissement, cette fois, peuvent avoir eux aussi une incidence sur l'acquisition de la citoyenneté. La raison tient au fait qu'« un titre de séjour obtenu par investissement – et parfois sans qu'aucune présence physique ne soit exigée – peut permettre de bénéficier d'un accès accéléré à la citoyenneté ou d'établir un lien avec la résidence permanente, puis la citoyenneté ». Il arrive également que dans certains Etats membres, « l'investissement exigé pour le programme de résidence (puisse) être pris en considération pour bénéficier du programme de citoyenneté par investissement »<sup>70</sup>, ce qui est le cas à Malte et à Chypre. Un dernier sujet de préoccupation réside dans le fait que les pays candidats et candidats potentiels mettent en place (ou y réfléchissent) des programmes de citoyenneté par investissement<sup>71</sup>. En effet, compte tenu de la perspective d'une adhésion prochaine à l'UE et d'une future citoyenneté européenne pour les citoyens de ces pays, leur citoyenneté « devient de plus en plus attrayante pour les investisseurs »<sup>72</sup>. Eu égard à cet effet de

<sup>67</sup> P8\_TA-PROV(2017)0438, point X.

<sup>68</sup> COM (2019) 12 final, préc., p. 6.

<sup>69</sup> COM (2019) 12 final, préc., p. 7.

<sup>70</sup> COM (2019) 12 final, préc., p. 10.

<sup>71</sup> La Commission signale que la Turquie a mis en place un programme de citoyenneté par investissement et qu'au Monténégro les préparatifs ont débuté.

<sup>72</sup> COM (2019) 12 final, préc., p. 25.

« contagion », au moment de l'adhésion, l'Union devra s'assurer que ces Etats ont instauré des systèmes de surveillance performants !

Dès l'adoption de sa résolution en 2014, le Parlement européen s'est élevé contre cette « marchandisation » de la citoyenneté de l'Union. Dès le premier point de la résolution, il affirme « que chaque Etat membre est tenu d'agir de manière responsable en préservant les valeurs communes et les acquis de l'Union, et que ces valeurs et acquis n'ont pas de prix et ne sauraient être monnayés ». Il craint que le régime maltais, « ainsi que tout régime national susceptible d'impliquer la vente pure et simple, directe ou indirecte, de la citoyenneté européenne, ne sapent la notion même de citoyenneté européenne ». Rappelant que la citoyenneté de l'Union suppose l'existence d'un intérêt dans l'Union et dépend des liens de l'intéressé avec l'Europe et ses Etats membres ou de ses liens personnels avec des citoyens de l'Union, il fait remarquer fort opportunément que « la citoyenneté européenne ne devrait jamais devenir une marchandise comme une autre ». Enfin, il « insiste sur le fait que les droits conférés par la citoyenneté européenne sont fondés sur la dignité humaine et ne sauraient être monnayés d'aucune façon »<sup>73</sup>.

Tant en 2014 qu'en 2019, la Commission fait preuve de la même fermeté sur la vente de la citoyenneté de l'Union. En 2014, la commissaire V. Reding s'est exprimée ainsi : « Peut-on accepter cette idée de vendre des droits qui découlent des traités européens ? Ma réponse est un non catégorique »<sup>74</sup>. En 2019, la Commissaire Věra Jourová affirme également que, « lorsqu'un pays vend la citoyenneté, il vend la citoyenneté de l'UE (...) C'est pourquoi nous sommes absolument convaincus que les autres Etats membres, l'UE dans son ensemble, ont leur mot à dire »<sup>75</sup>. Cela est d'autant plus vrai que l'acquisition de la nationalité d'un Etat membre permet non seulement à son bénéficiaire d'obtenir la citoyenneté de l'UE, mais également la liberté de circuler au sein de l'Union, ainsi que l'accès au marché intérieur européen et à une activité économique. Commercialiser la citoyenneté de l'UE est alors d'autant plus inacceptable !

#### *B. Une contradiction flagrante avec les valeurs de l'Union européenne*

Parce que toute personne qui acquiert la nationalité d'un Etat membre devient simultanément citoyen.ne de l'Union, à l'évidence, ces programmes de citoyenneté et de résidence par investissement représentent un intérêt commun pour l'UE et ses Etats membres. Peut-on cependant affirmer qu'« un tel régime de vente pure et simple de la citoyenneté européenne compromet la confiance mutuelle sur laquelle repose l'Union » ? Il semble que oui. Tout d'abord, il est parfaitement légitime de demander aux Etats membres « de se montrer dignes des responsabilités qui leur incombent en matière de sauvegarde des valeurs et des objectifs de l'Union ». Ensuite, en application de l'article 4-3, alinéa 1, du TUE, une des dimensions du principe de coopération loyale prévoit que « l'Union et les Etats membres se respectent et s'assistent mutuellement dans l'accomplissement des missions découlant des traités ». En bonne logique, et la Commission a commencé à y répondre au début de l'année 2019 avec son rapport sur le sujet, il est indispensable qu'elle

---

<sup>73</sup> P7\_TA-PROV(2014)0038, préc., points A, 1, 7 et 8 ; v. égal. Euractiv, *Le marchandage de passeports à Malte hérisse le Parlement européen*, 16 janvier 2014.

<sup>74</sup> *Bulletin de l'Agence Europe*, préc., 17 janvier 2014.

<sup>75</sup> *Bulletin de l'Agence Europe*, 24 janvier 2019.

détermine « si les différents régimes d'octroi de la citoyenneté sont conformes aux valeurs européennes et à l'esprit et à la lettre de la législation et des pratiques de l'Union »<sup>76</sup>.

En allant plus loin, il faut également dénoncer une discrimination des moins aisés, car les passeports et visas « dorés » permettent « uniquement aux ressortissants les plus aisés d'un pays d'obtenir la citoyenneté européenne, sans qu'aucun critère ne soit pris en considération, ce qui implique une forme de discrimination »<sup>77</sup>. Le Parlement européen a d'ailleurs invité la Commission européenne, en sa qualité de gardienne des traités, à préciser clairement que les régimes de citoyenneté et de résidence par investissement respectent « les dispositions de l'Union en matière de discrimination »<sup>78</sup>. Plus largement, l'absence d'homogénéité des conditions d'octroi de ces programmes représente une autre menace : « le risque ultime est la fragilisation de l'intégrité et de la sécurité de l'UE découlant de l'absence de gouvernance liée à ces programmes »<sup>79</sup>.

Plusieurs des valeurs énumérées à l'article 2 TUE<sup>80</sup> semblent bel et bien bafouées, d'autant que l'opacité règne en maître dans le domaine des passeports et visas « dorés » ! Les Etats membres devraient certainement faire preuve de davantage de solidarité. En s'engageant dans la construction européenne, les Etats doivent demeurer fidèles à leurs engagements européens, défendre les intérêts de l'Union, et exécuter loyalement leurs obligations dans un esprit de solidarité, loyauté et solidarité apparaissant comme les deux faces d'une même médaille. Le principe de solidarité<sup>81</sup> est en réalité une valeur à la fois essentielle et existentielle de l'UE, voire même consubstantielle à cette construction sans précédent et sans équivalent, apparaissant selon l'expression de Luuk Van Middelaar comme une « base architectonique européenne »<sup>82</sup>.

En raison du caractère capital des valeurs de l'UE, le parallèle entre l'article 2 TUE et l'article 7 TUE n'est alors pas dénué de pertinence. En effet, « à l'heure où l'UE, à juste titre, exige de la Pologne et de la Hongrie le respect de l'Etat de droit, il serait bon qu'elle se penche avec autant de circonspection sur les conditions dans lesquelles les libertés fondamentales sont appliquées à Malte »<sup>83</sup>. Il apparaît alors pleinement justifié d'affirmer qu'« une remise en cause (des) valeurs par un Etat membre, lorsqu'il prend une décision dans le champ d'application des traités, devrait être poursuivie par la Commission européenne devant la Cour (de justice de l'Union européenne) ». Et d'ajouter que « le respect de l'article 2 est une condition sine qua non de la participation à l'Union européenne, non seulement au moment de l'adhésion, mais ensuite également, pour toute mesure prise par un Etat membre dans le champ d'application des traités »<sup>84</sup>.

<sup>76</sup> P7\_TA-PROV(2014)0038, préc., points G, 2, 4 et 11.

<sup>77</sup> *Bulletin de l'Agence Europe*, 17 janvier 2014, préc.

<sup>78</sup> P7\_TA-PROV(2014)0038, préc., point 3.

<sup>79</sup> *Les visas dorés ouvrent les portes de l'UE aux criminels*, in *Euractiv*, 11 octobre 2018, préc.

<sup>80</sup> Selon les termes de l'article 2 TUE, « L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'Etat de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux Etats membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes ».

<sup>81</sup> V. not. Y. PETIT, *Solidarité*, in V. CHARLETY, F. LAFARGE, M. MANGENOT, C. MESTRE, S. SCHIRMANN (dir.), *Dictionnaire de la gouvernance européenne*, Bruxelles, 2018, p. 323.

<sup>82</sup> L. VAN MIDDELAAR, *Quand l'Europe improvise. Dix ans de crises politiques*, Le débat-Gallimard, 2017, p. 19.

<sup>83</sup> Editorial, *Malte, Etat européen peu ordinaire*, in *Le Monde*, 21 octobre 2017.

<sup>84</sup> J.-C. PIRIS, *Une Union européenne plus unie pour affronter les défis d'un monde moins sûr*, Fondation Robert Schuman, Question d'Europe, n° 518, 3 juin 2019, p. 5.



Tout comme il est nécessaire de se demander si l'Union européenne peut « avoir un droit de regard sur la façon dont un de ses pays membres organise son système juridictionnel ? »<sup>85</sup>, il est également indispensable de se demander si elle peut avoir un droit de regard sur la façon dont certains de ses Etats membres délivre la nationalité à des ressortissants d'Etats tiers ? La Cour de justice a déjà admis dans l'arrêt Rottmann que, bien que la nationalité relève de la compétence exclusive des Etats membres, l'exercice de cette compétence « est susceptible d'un contrôle juridictionnel opéré au regard du droit de l'Union »<sup>86</sup>. L'Union européenne doit maintenant aller plus loin et veiller à l'intégrité de ses fondements juridiques, comme la Cour de justice en a décidé, notamment en matière de respect de l'Etat de droit.

Selon une jurisprudence maintenant bien posée, « il importe de rappeler, ainsi qu'il ressort de l'article 2 TUE, que le droit de l'Union repose sur la prémisse fondamentale selon laquelle chaque Etat membre partage avec tous les autres Etats membres, et reconnaît que celui-ci partagent avec lui, une série de valeurs communes sur lesquelles l'Union est fondée. Cette prémisse implique et justifie l'existence de la confiance mutuelle entre les Etats membres dans la reconnaissance de ces valeurs et, donc, dans le respect du droit de l'Union qui les met en œuvre »<sup>87</sup>. Les manquements répétés aux valeurs de l'Union, tant par la Pologne, la Hongrie, la Roumanie, Malte, Chypre, ou d'autres Etats membres prouve bien que les Etats membres sont loin de partager les valeurs de l'article 2 TUE, de coopérer loyalement, et de se faire confiance mutuellement. Ces valeurs possèdent pourtant une dimension fondatrice, et l'attitude de plusieurs Etats membres actuels incline à penser que certains d'entre eux ne les considèrent pas comme un bien commun. Cette attitude aboutit finalement à nier l'idéal européen. Elle comporte en germe les premières fissures de l'édifice européen.

---

<sup>85</sup> A. ILIOPOULOU-PENOT, *La justification de l'intervention de l'Union pour la garantie de l'Etat de droit au sein des pays membres*, RAE – LEA 2019/1, p. 7.

<sup>86</sup> CJUE, gde ch., 2 mars 2010, Aff. C-135/08, Rottmann, ECLI :EU :C :2010 :104, préc., pt 38.

<sup>87</sup> CJUE, 19 septembre 2018, aff. C-327/18 PPU, RO, ECLI :EU :C :2018 :733, pt 34 ; v. égal. CJUE, gde ch., 25 juill. 2018, aff. C-216/18 PPU, LM, ECLI :EU :C :2018 :586, pt 35 ; CJUE, gde ch., 24 juin 2019, Aff. C-619/18, Commission européenne c/Pologne, ECLI :EU :C :2019 :531, pts 42 et 43.