



**HAL**  
open science

## À la recherche de la valeur de la citoyenneté européenne : quand le coq gaspille sa perle...

Islam Shalik

### ► To cite this version:

Islam Shalik. À la recherche de la valeur de la citoyenneté européenne : quand le coq gaspille sa perle.... O. Bonnard, A. Leconte, I. Shalik (dir.), Le droit et les fables de Jean de La Fontaine, Mare & Martin, pp.173-190, 2023, 9782849347331. hal-04895719

**HAL Id: hal-04895719**

<https://hal.univ-grenoble-alpes.fr/hal-04895719v1>

Submitted on 18 Jan 2025

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

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



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial 4.0 International License

I. SHALIK, « À la recherche de la valeur de la citoyenneté européenne : quand le coq gaspille sa perle... », in : O. BONNARD, A. LECONTE, I. SHALIK (dir.), *Le droit et les Fables de Jean de La Fontaine*, Mare & Martin, 2023, p. 173-190.

## À la recherche de la valeur de la citoyenneté européenne : quand le coq gaspille sa perle...

Islam Shalik  
Doctorant contractuel (CESICE)

*Un jour un coq détourna  
Une perle qu'il donna  
Au beau premier Lapidaire :  
Je la crois fine, dit-il ;  
Mais le moindre grain de mil  
Serait bien mieux mon affaire.  
Un ignorant hérita  
D'un manuscrit qu'il porta  
Chez son voisin le libraire.  
« Je crois, dit-il, qu'il est bon ;  
Mais le moindre ducaton  
Serait bien mieux mon affaire.*

### **Livre I, Fable XX.**

S'inspirant de la fable homonyme d'Ésope, dans « Le coq et la perle » Jean de La Fontaine rappelle qu'un objet – fût-il précieux – n'aura de l'importance qu'aux yeux de ceux qui en saisissent la juste valeur. En effet, si le coq ne saisit pas la valeur de la perle dont il est en possession, c'est avant tout parce qu'il pense ne pas en avoir l'utilité. Cet animal se contente d'échanger la perle contre un seul grain de mil, le nécessaire pour assouvir son besoin primaire, ayant ignoré la valeur de l'objet qu'il détenait. Le coq est ainsi la victime de cette fable, le gaspillage étant induit par la naïveté de cet animal.

Or, à l'instar du coq, le citoyen européen peut se retrouver démuné face aux méandres de la construction européenne. Les similitudes entre cette fable et la construction européenne ont

d'ailleurs déjà été mises en avant<sup>1</sup>. Au-delà du processus d'intégration, le citoyen doit surtout prendre conscience des droits qu'il a acquis, des perles qu'il ne doit pas gaspiller.

Parmi ces perles la citoyenneté occupe, du fait de sa forte valeur symbolique une fonction particulière. En effet, si la citoyenneté est classiquement le pendant de la nationalité et donc, en tant que telle, rattachée à l'État, l'introduction d'une citoyenneté européenne par le Traité de Maastricht confirme la création d'un ordre juridique propre, distinct du droit international, dans lequel l'individu occupe une place singulière<sup>2</sup>. La Cour de justice n'a cessé de souligner le caractère précieux de la citoyenneté européenne, érigée en « statut fondamental »<sup>3</sup> du ressortissant d'un pays membre. Dès lors, la citoyenneté européenne serait une perle précieuse – une perle rare – offerte aux ressortissants européens du fait de l'intégration européenne.

Le renvoi au concept de citoyenneté ne traduit pas la même réalité que la nationalité<sup>4</sup>. En effet, faute d'État européen, la citoyenneté européenne n'est pas assimilable à une nationalité. Ainsi, « [on] est à la fois citoyen national et européen, mais on n'est pas national européen »<sup>5</sup>. Toutefois, l'approfondissement du droit de la citoyenneté permet à l'Union de bâtir une identité européenne. Mais pour que cela se réalise encore faut-il que les bénéficiaires de la citoyenneté européenne, à savoir les citoyens, se rendent compte de cette valeur. À défaut, le risque d'un gaspillage de la citoyenneté est réel. En d'autres termes, la citoyenneté européenne risque d'être une perle rare à la merci de coqs qui n'en saisissent pas la valeur.

Force est de constater que le projet dont émane cette perle est de plus en plus contesté que ce soit de la part des États membres ou des citoyens qui ne sont souvent pas conscients des droits dont ils disposent. En cela, le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne illustre bien la vulnérabilité d'un statut dont la perte se montre radicale. Alors que les Britanniques n'ont pu conserver ce statut, d'autres individus sont prêts à payer pour l'obtenir, ce que certaines législations nationales autorisent. Ainsi, par le phénomène des « passeports dorés », la citoyenneté européenne devient un bien marchand. Or, l'appréciation de la valeur vénale de la citoyenneté

---

<sup>1</sup> S. Goulard, *Le coq et la perle. Cinquante ans d'Europe*, Éd. Seuil, 2007, 188 p.

<sup>2</sup> Cf. CJCE, 5 février 1963, *Van Gend en Loos*, aff. 26/62, Rec. p. 23. Pour le lien entre cet arrêt et la citoyenneté européenne cf. A. Epiney, « L'arrêt Van Gend en Loos et la citoyenneté européenne », in : A. Tizzano, J. Kokott, S. Prechal (dir.), *50<sup>e</sup> anniversaire de Van Gend en Loos. Actes de colloque*, Office des publications de l'UE, 2013, p. 135. Cf. également : CJCE, 15 juillet 1964, *Costa c. ENEL*, aff. 6/64, Rec. p. 1158 ; CJUE, Ass. Plén., 18 décembre 2014, *Adhésion de l'Union européenne à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, Avis 2/13, §§ 157-158.

<sup>3</sup> CJCE, 20 septembre 2001, *Rudy Grzelczyk*, aff. C-184/99, Rec., p. I-61933, § 31.

<sup>4</sup> J. Lepoutre, « Citoyenneté et nationalité, deux types d'appartenance distincts ? », *La Revue des droits de l'homme*, vol. 22, 2022.

<sup>5</sup> F. Chaltiel, « Qu'est-ce qu'un citoyen européen ? », *Chemins d'Europe : Mélanges en l'honneur de Jean-Paul Jacqué*, Dalloz, 2010, p. 176.

entraîne une dépréciation de sa valeur sentimentale. La cohérence de la construction de la citoyenneté européenne se voit donc menacée.

Si la citoyenneté européenne est une perle précieuse, le fait qu'elle puisse être facilement gaspillée met en avant toute sa vulnérabilité. Dès lors, dans la mesure où la préciosité de ce statut est difficilement saisissable par les citoyens, cette perle est gaspillable (I). Or, les conséquences d'une telle perte sont radicales, ce qui explique l'intérêt d'une protection de cette perle particulière (II).

## **I – Un gaspillage latent ou la préciosité insaisissable de la perle**

En dépit de sa proclamation protéiforme, la citoyenneté européenne demeure un statut imparfait que ce soit d'un point de vue politique ou juridique. En effet, faute de diffusion d'un sentiment d'appartenance paraétatique, la citoyenneté européenne témoigne d'un projet politique inachevé (A). Qui plus est, une analyse des droits découlant de ce statut révèle une protection qui semble désavantager les personnes les plus démunies (B). Dès lors, la valeur sentimentale de la citoyenneté-perle succombe sous le fardeau de sa valeur vénale.

### **A. La valeur sentimentale de la perle face au désenchantement d'un statut politique inachevé**

L'Union européenne a été décrite comme étant une organisation intrinsèquement apolitique qui laisserait les citoyens indifférents<sup>6</sup>. Pourtant, l'établissement d'une citoyenneté européenne s'inscrivait dans l'esprit de politisation de la construction européenne dont le Traité de Maastricht se faisait l'écho<sup>7</sup>. Le Traité de Lisbonne approfondit cette ambition en associant le citoyen à la gouvernance européenne par l'introduction d'un droit à la participation dans la vie démocratique de l'Union<sup>8</sup>. La dimension politique de la citoyenneté européenne est intimement liée au principe de démocratie qui irrigue les traités et se manifeste par la recherche d'une représentation effective et légitime<sup>9</sup>. En prenant part aux élections européennes, les citoyens européens contribuent à

---

<sup>6</sup> Dès lors, le prétendu déficit démocratique de l'Union serait le corollaire d'un déficit politique d'une Union profondément apolitique, Cf : L. Guilloud-Colliat, *L'action normative de l'Union européenne*, Bruylant, 2014, p. 208-225.

<sup>7</sup> Avec l'introduction de l'Union européenne et les nouvelles compétences. Cela aurait dû être continué par le TECE. cf. R. Toulemon, « De l'Europe économique à l'Europe politique par la méthode communautaire », *RMCUE*, 2002, p. 216.

<sup>8</sup> Art. 10 § 3 TUE : « Tout citoyen a le droit de participer à la vie démocratique de l'Union. Les décisions sont prises aussi ouvertement et aussi près que possible des citoyens ». Le principe de proximité avec les citoyens avait été introduit par le Traité de Maastricht dans son article A : « [...] Le présent traité marque une nouvelle étape dans le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans laquelle les décisions sont prises le plus près possible des citoyens ».

<sup>9</sup> K. Lenaerts, J. A. Gutiérrez-Fons, « Epilogue on EU Citizenship: Hopes and Fears », p. 781, *in*: D. Kochenov (dir.), *EU Citizenship and Federalism. The Role of Rights*, Cambridge, 2018, 867 p.

renforcer une forme renouvelée de démocratie qui dépasse le cadre national<sup>10</sup>. En ce sens, l'élection des députés européens au suffrage universel direct<sup>11</sup> a incontestablement contribué à la légitimité démocratique de l'Union<sup>12</sup>, bien que le parlement européen « [ne soit] pas l'organe de représentation d'un peuple européen souverain »<sup>13</sup>.

Ainsi, la consécration d'un droit de vote actif et passif aux élections européennes et municipales dans les pays de résidence paraît comme l'un des aspects les plus novateurs de ce statut<sup>14</sup>. Pourtant, l'avènement d'une citoyenneté européenne renforce marginalement la démocratie représentative, puisque ces droits politiques se révèlent incongrus en pratique.

D'une part, « [ils ont] été partiellement dissocié[s] de la citoyenneté européenne »<sup>15</sup>. En effet, la Cour de justice a acté que « le droit de vote aux élections européennes n'est [...] pas une prérogative exclusive des citoyens européens »<sup>16</sup>, en estimant que les traités « ne s'opposent pas à ce que les États membres octroient ce droit de vote et d'éligibilité à des personnes déterminées ayant des liens étroits avec eux, autres que leurs propres ressortissants ou que les citoyens de l'Union résidant sur leur territoire »<sup>17</sup>. Aussi, dans un arrêt rendu le même jour, les juges de Luxembourg ont affirmé que les élections au Parlement européen peuvent être ouvertes aux seuls citoyens résidant sur le territoire, ce qui conduit à priver du droit de vote certains citoyens résidant dans les outre-mer<sup>18</sup>.

---

<sup>10</sup> En dépit de l'introduction d'une initiative citoyenne européenne, l'Union européenne repose sur un système représentatif. Cf. L. Guilloud-Colliat, « L'initiative citoyenne européenne », *JCl. Europe*, fasc. 191-3, 2019. V. également les actes du colloque sur l'initiative citoyenne européenne organisé par le Centre de droit européen de l'Université Paris II en 2018, et en particulier : E. Dubout et F. Martucci, « L'initiative citoyenne européenne et le sens de la participation dans l'Union européenne », in : E. Dubout, F. Martucci, F. Picod (dir.), *L'initiative citoyenne européenne*, Bruylant, 2019, p. 13-27 ; D. Ritleng, « L'initiative citoyenne européenne entre démocratie représentative et démocratie participative », *ibid.*, p. 87-103.

<sup>11</sup> Les premières élections ont eu lieu en 1979, à la suite de l'Acte portant élection des représentants à l'Assemblée au suffrage universel direct, adopté le 20 septembre 1976, *JOCE* L 278 du 8 octobre 1976, p. 5-11.

<sup>12</sup> Cf. L. Guilloud-Colliat, *L'action normative de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 194-199. La Cour constitutionnelle allemande a remis en cause partiellement cette légitimité, d'une part, par sa décision relative au Traité de Maastricht (BVerfGE 89, 155, arrêt du 12 octobre 1993) et, d'autre part, par sa décision relative au Traité de Lisbonne (BVerfG, arrêt du 30 juin 2009, aff. jtes 2 BvE 2/08 et 5/08, 2 BvR 1010/08, 1022/08, 1259/08 et 182/09, ci-après « Lisbonne »).

<sup>13</sup> BVerfG, *Lisbonne*, § 280. Cf. en ce sens : L. Guilloud-Colliat, *ibid.*, p. 195.

<sup>14</sup> En France, la ratification du Traité de Maastricht a été, pour ce fait, tributaire d'une révision constitutionnelle : L. const. n° 92-554, 25 juin 1992, JOFR 26 juin 1992, p. 8406. En effet, saisi en application de l'article 54 de la Constitution, le Conseil constitutionnel avait estimé que l'article 8B du traité CE (devenu art. 22 TFUE) était contraire à la Constitution : Cons. const., n° 92-308 DC, 9 avril 1992 : JO 11 avr. 1992, p. 5354. Depuis, un nouveau titre a été ajouté à la Constitution, dont l'article 88-3 tend à permettre l'attribution du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales « aux seuls citoyens de l'Union européenne résidant en France » sous réserve de réciprocité, et selon les modalités prévues par le traité sur l'Union européenne.

<sup>15</sup> L. Guilloud-Colliat, *L'action normative de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 211.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 212.

<sup>17</sup> CJCE, GC, 12 septembre 2006, *Espagne c. Royaume-Uni*, C-145/04, § 78.

<sup>18</sup> CJCE, GC, 12 septembre 2006, *Eman e.a.*, C-300/04, § 55.

D'autre part, les droits électoraux du citoyen européen restent « partiels »<sup>19</sup>. Au niveau national, ce droit de suffrage ne concerne que les élections municipales. Cette délimitation est regrettable puisque « les élections parlementaires et, le cas échéant, l'élection présidentielle [...] ont pourtant une influence primordiale et immédiate sur la vie de l'Union »<sup>20</sup>. De même, le droit de l'Union ne consacre pas de droit de vote en cas de référendum alors même que celui-ci pourrait intéresser des questions européennes<sup>21</sup>. Par ailleurs, l'incomplétude de ces droits se manifeste par l'absence de garanties supplémentaires liées à leur exercice, ce qui peut les vider de substance. Comme le suggère le professeur Jacques Pertek ce droit devrait être complété par « la possibilité de devenir membre d'un parti politique et d'y occuper un poste de responsabilité, et celle de constituer un parti ou une association politique »<sup>22</sup>.

Ainsi, la participation politique du citoyen européen se traduit essentiellement par l'élection des députés au Parlement européen, dont le faible taux de participation est notoire. Les citoyens ne semblent donc pas saisir la valeur de la perle dont ils disposent.

Or, cette incompréhension de la valeur de la citoyenneté ne s'explique pas uniquement par la persistance de certaines incohérences sur le plan politique, mais surtout par une répartition inégale des droits qui en découlent, véhiculée par la persistance d'une logique marchande.

## **B. La valeur vénale de la perle face aux paradoxes d'un statut juridique labile**

La citoyenneté européenne permet avant tout de garantir à ses bénéficiaires la libre circulation au sein de l'Union, pas seulement à des fins professionnelles. À cet égard, la fundamentalité du statut de citoyen mérite néanmoins d'être nuancée. En effet, d'une part, certains ressortissants de pays tiers peuvent bénéficier de la libre circulation qui est une liberté préexistante à la citoyenneté européenne<sup>23</sup>. D'autre part, les droits issus du statut de citoyen sont conditionnels. En effet, si les

---

<sup>19</sup> J. Pertek, « La citoyenneté de l'UE », *JCl. Europe*, fasc. 185, 2017, pt. 127.

<sup>20</sup> *Ibid.*, pt. 128.

<sup>21</sup> Comme ce fut le cas pour le Brexit. Cf. en ce sens *ibid.*, pt. 130. En l'occurrence, le *European Union Referendum Act* du 17 décembre 2015 prévoyait que ni les citoyens européens résidant au Royaume-Uni ni les Britanniques résidant à l'étranger depuis plus de 15 ans puissent voter.

<sup>22</sup> *Ibid.*, pt. 345. L'auteur estime que « La disposition en forme de constat de l'article 10 TUE (ex-art. 191 CE), selon laquelle 'les partis politiques au niveau européen contribuent à la formation de la conscience politique européenne et à l'expression de la volonté des citoyens de l'Union' (reprise, pour sa deuxième partie, à l'article 12, paragraphe 2, de la Charte des droits fondamentaux) est loin de répondre à ce besoin ».

<sup>23</sup> Le Traité de Rome prévoyait déjà la libre circulation des travailleurs (art. 3 c) et 48 TCEE). Ces dispositions de droit primaire ont été complétées par des actes adoptés par le Conseil, cf. Directive 64/221/CEE du Conseil du 25 février 1964 pour la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique, *JOCE L 56* du 4 avril 1964, p. 8 ; Règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil du 15 octobre 1968 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté, *JOCE L 257* du 19 octobre 1968, p. 2 ; Directive 68/360/CEE du Conseil du 15 octobre 1968 relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des travailleurs des États membres et de leur famille à l'intérieur de la Communauté, *JOCE L 257* du 19 octobre 1968, p. 13. Aujourd'hui la libre circulation des citoyens est régie essentiellement par deux textes : Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril

citoyens peuvent circuler librement pour un séjour de moins de trois mois ou s'établir de manière définitive dans un autre État membre, le droit de séjour pour une période entre trois mois et cinq années n'est pas acquis. Ainsi, outre des raisons d'ordre public<sup>24</sup> ou de santé publique<sup>25</sup> qui peuvent en toute hypothèse justifier des limites à la libre circulation, le droit de séjour des citoyens prend fin dès lors que ces derniers constituent « une charge déraisonnable pour le système social de l'État membre d'accueil »<sup>26</sup>.

La libre circulation des citoyens est donc encore empreinte d'une logique de marché : le citoyen bénéficie de la libre circulation avant tout en tant que touriste donc consommateur (pour le court séjour) ou en tant qu'acteur économique (pour l'établissement). Ce constat est corroboré par l'évolution de la jurisprudence de la Cour de justice en matière d'accès aux prestations sociales dans l'État d'accueil. Pourtant, ce droit des citoyens mobiles d'accéder aux avantages sociaux dans l'État membre d'accueil est un élément clé du droit de la libre circulation. Il matérialise l'interdiction de la discrimination fondée sur la nationalité et favorise l'établissement des citoyens dans un État membre différent de celui d'origine. Or, il s'agit d'un sujet politiquement très sensible, qui se place au centre de deux nécessités opposées : l'objectif des États membres de sauvegarder la stabilité financière de leurs systèmes de protection sociale se heurte à la nécessité systémique de promouvoir la libre circulation par le biais de la solidarité financière vis-à-vis des citoyens européens mobiles.

En particulier, l'accès aux avantages sociaux des citoyens européens économiquement inactifs est particulièrement délicat. Après une jurisprudence assez protectrice<sup>27</sup>, la Cour de justice semble désormais adopter une approche plus prudente, par le recours à l'article 14 § 1 de la Directive 2004/38 en vertu duquel le droit de séjour est garanti « tant [que les citoyens] ne deviennent pas une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil ». Ainsi, la Cour a eu l'occasion de se prononcer s'agissant des retraités<sup>28</sup>, mais aussi des demandeurs d'emploi<sup>29</sup>, ce qui l'a conduit *de facto* à limiter le droit à la non-discrimination, et par là même la portée de la citoyenneté européenne, pour des considérations économiques.

---

2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, JOUE L 158 du 30 avril 2004, p. 77 ; et le Règlement (UE) n° 492/2011 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union, JOUE L 141 du 27 mai 2011, p. 1.

<sup>24</sup> Conformément à l'art. 28 de la Directive 2004/38.

<sup>25</sup> Conformément à l'art. 29 de la Directive 2004/38.

<sup>26</sup> Cf. Art. 14 § 1 de la Directive 2004/38.

<sup>27</sup> Cf. *inter alia* : CJCE, *Grzelczyk*, précité ; CJCE, 15 mars 2005, *Bidar*, C-209/03, § 56.

<sup>28</sup> CJUE, 19 septembre 2013, *Brey*, C-140/12. H. Vershueren, « Free Movement or Benefit tourism: the unreasonable burden of Brey », *EJML*, 2014, vol. 16, p.159.

<sup>29</sup> CJUE, GC, 11 novembre 2014, *Dano*, C-333/13 ; CJUE, GC, 15 septembre 2015, *Alimanovic*, C-67/14 ; CJUE, GC, 25 février 2016, *Garcia-Nieto*, C-299/14.

Ce revirement s'explique, *prima facie*, par des raisons politiques tenant à la volonté de certains États membres de lutter contre le « tourisme social »<sup>30</sup>. Toutefois, selon le professeur Daniel Thym cette jurisprudence montre aussi les limites de l'intégration par le droit promue par l'Union européenne et un retour à une interprétation plus fidèle aux textes<sup>31</sup>.

Or, si cette interprétation est compréhensible, elle n'en demeure pas moins regrettable. En effet, elle remet en cause le concept même de citoyenneté européenne par une dissociation du statut et des droits qui en découlent<sup>32</sup>. Si les citoyens non mobiles avaient déjà été exclus du bénéfice de certains droits<sup>33</sup>, désormais plusieurs catégories de citoyens européens mobiles se voient, à leur tour, privés du bénéfice de la libre circulation. Cette situation est paradoxale dans la mesure où ces personnes se voient sanctionnées parce qu'elles ont exercé les droits que leur confère le statut de citoyen européen. Alors même qu'elles ont agi à l'intérieur d'un espace sans frontières, le droit européen les conduit dans une impasse d'illégalité ayant comme conséquence un éloignement, à savoir une limitation évidente de leur liberté de circulation. Dès lors, le démembrement de la citoyenneté européenne peut se révéler dangereux en ce qu'il conduit à circonscrire à une catégorie de personnes privilégiées le plein bénéfice de la libre circulation, en excluant les plus vulnérables<sup>34</sup>. Comme le résumait Marie-Laure Basilien-Gainche et Antoine Guérin, « [l']Europe [...] se ferme également aux pauvres en provenance de ses États membres les plus modestes [...]. Certes, l'Europe ne coalise pas des États. Hélas, elle n'unit pas des hommes non plus ! Sauf ceux qui en ont les moyens »<sup>35</sup>.

Ce constat est d'autant plus vrai que, si la liberté de circulation pour les citoyens les plus démunis est limitée par le droit de l'Union, la pratique de certains États montre qu'elle est, dans le même temps, encouragée pour certains ressortissants de pays tiers particulièrement fortunés.

---

<sup>30</sup> En 2013, le Royaume-Uni, l'Autriche, l'Allemagne et les Pays-Bas ont officiellement demandé à la Commission de proposer la modification de la directive 2004/38/CE, afin de fournir aux autorités nationales des outils plus efficaces pour lutter contre le « type of immigration [that] burdens the host societies with considerable additional costs ». La lettre est accessible en ligne : [http://docs.dpaq.de/3604-130415\\_letter\\_to\\_presidency\\_final\\_1\\_2.pdf](http://docs.dpaq.de/3604-130415_letter_to_presidency_final_1_2.pdf). Cf. également A. Ilopoulou-Pénot, « Le Brexit et les droits des citoyens », *RFDA*, 2020, p. 420.

<sup>31</sup> D. Thym, « EU Free Movement as a Legal Construction – not as Social Imagination », *VerfBlog*, 12/11/2014.

<sup>32</sup> Cette distinction a été mise en avant par le professeur Dimitry Kochenov: D. Kochenov, « *Ius Tractum* of many faces: European Citizenship and the difficult relationship between status and rights », *Colombia Journal of European Law*, vol. 15, n°2, 2009, p. 174.

<sup>33</sup> C'est le cas des « discrimination à rebours » dans le droit du marché intérieur. Cf. *inter alia* : CJCE, 5 juin 1997, *Uecker et Jacquet*, aff. C-64/96 et C-65/96, § 17.

<sup>34</sup> S. Barbou des Places, « La cohérence du droit de la libre circulation des personnes à l'épreuve de la mobilité des indigents », *RTD eur* 2015, p. 133. Cf. plus récemment : V. Réveillère, « L'éloignement des pauvres : la conditionnalité du droit de séjour », *RTDeur*, 2021, p. 724. C'est ce que la Cour de justice semble indiquer par sa jurisprudence récente : CJUE, GC, 22 juin 2021, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, aff. C-719/19. Cf. *contra* : CJUE, GC, 15 juillet 2021, *CG*, C-709/20.

<sup>35</sup> M.-L. Basilien-Gainche, A. Guérin, « *Mobilis in mobili*. La libre circulation entre libéralisation et marginalisation de l'espace européen », *Migrations Société*, 2019, vol. 1, n° 175, p. 31-45, 45. Cf. également : C. O'Brien, « I trade, therefore I am: legal personhood in the European Union », *CML Rev*, 2013, p. 1681.



Ainsi, depuis une dizaine d'année certains États ont mis en place des programmes de « citoyenneté par investissement » conduisant à la naturalisation de ressortissants de pays tiers, qui deviennent par là même des citoyens européens. Bien que la nationalité relève de la compétence exclusive des États, ces programmes de citoyenneté dorée sont questionnés car, comme le souligne le professeur Étienne Pataut, « l'obtention dans ces contestables conditions de la nationalité d'un État membre ne produit pas des effets dans ce seul État, mais bien dans toute l'Union : devenir Maltais, c'est accéder à toutes les prérogatives du citoyen européen »<sup>36</sup>.

L'octroi de ces passe-droits à des ressortissants de pays tiers qui n'ont pas de lien substantiel (*genuine link*)<sup>37</sup> avec l'Union européenne et ses valeurs est un procédé dangereux. Comme le relève la professeure Ayelet Shachar, en liant l'argent avec l'appartenance à une communauté le risque est de miner l'idéal même de citoyenneté<sup>38</sup>. Ainsi, par le marchandage et la mise en avant de sa valeur vénale, la citoyenneté-perle en ressort dévalorisée.

Dès lors, telle qu'une perle dont la préciosité est difficile à saisir, la citoyenneté européenne se présente comme un statut vulnérable. Faute d'entretien, la perle se ternit et, le cas échéant, les conséquences se révèlent fâcheuses.

## **II – Un gaspillage alarmant ou la vulnérabilité avérée de la perle**

La citoyenneté européenne n'est pas autonome mais dépend de la nationalité des États membres que ce soit pour son obtention ou sa perte. Le Brexit a entraîné la perte, sans réserve, du statut de citoyen européen, à l'égard des ressortissants britanniques. Dès lors que la perle est abandonnée, les effets de son gaspillage sont donc radicaux (A). Toutefois, en dehors de cette hypothèse, les institutions se montrent particulièrement activistes et protègent la citoyenneté-perle, au grand dam de la souveraineté étatique en la matière (B).

### **A. L'abandon de la perle : l'irrévocabilité du gaspillage de la citoyenneté européenne**

Si l'obtention de la citoyenneté européenne est véhiculée par l'acquisition de la nationalité d'un État membre, sa préservation semble logiquement être subordonnée au maintien de ce lien national. Avec le Brexit la question s'est posée de savoir si le maintien de ce statut est tributaire du statut d'État membre de l'État dont l'on est ressortissant. Le statut fondamental du ressortissant

---

<sup>36</sup> E. Pataut, « Être ou ne pas être (Européen) », *RTDeur* 2021, p. 517.

<sup>37</sup> CIJ, 6 avril 1955, *Nottebohm (Liechtenstein c. Guatemala)*; Rec. CIJ, p. 24.

<sup>38</sup> A. Shachar, « Dangerous Liaison: Money and Citizenship », in: A. Shachar, R. Bauböck (dir.), « Should citizenship be for sale? », *EUI Working Papers*, 2014/1, p. 7. Cf. *contra* : D. Kochenov, « Citizenship for Real: Its Hypocrisy, Its Randomness, Its Price », *ibid.*, p. 27-29.

européen serait-il finalement un statut temporaire révocable par la simple volonté de l'État membre ?

En dépit de son déclenchement par voie référendaire<sup>39</sup>, le processus de Brexit a été caractérisé par une prise en compte assez limitée de la volonté citoyenne durant la phase des négociations. Au lendemain du référendum beaucoup d'initiatives citoyennes ont vu le jour dans l'objectif de conforter l'idée d'une citoyenneté européenne permanente<sup>40</sup>. Ces initiatives, qui étaient vouées à l'échec du fait de l'impossibilité pour un grand nombre de Britanniques de les soutenir<sup>41</sup>, n'ont logiquement pas abouti.

Les actions contentieuses contre le Brexit se sont multipliées à la fois devant les juges britanniques et européens. Saisi d'un recours en annulation, le Tribunal a estimé qu'il n'était pas compétent pour statuer sur la légalité de la décision britannique d'enclencher la procédure de retrait de l'Union<sup>42</sup>. Néanmoins, un mois plus tard la Cour de justice a jugé, en formation plénière, que l'invocation de l'article 50 TUE pouvait être révoquée unilatéralement par le Royaume Uni<sup>43</sup>, ce qui était sans doute un présage des effets radicaux du Brexit y compris au regard des citoyens. Le gouvernement britannique a décliné cette invitation cordiale à revoir sa copie. Si l'absence d'un second référendum est politiquement compréhensible, sa tenue aurait pu être justifiée si celui-ci avait permis, contrairement à 2016, aux ressortissants britanniques résidant à l'étranger d'exprimer leur vote<sup>44</sup>.

Le contentieux s'est poursuivi, mais les stratégies des requérants – fussent-elles ingénieuses – se sont avérées vaines. Après un recours en carence pour inaction vis-à-vis du maintien de la citoyenneté européenne<sup>45</sup>, des recours ont été adressés contre la décision de conclusion de l'accord

---

<sup>39</sup> 51,89 % des votants s'étant prononcé pour une sortie de l'Union européenne. La représentativité de ce résultat est à nuancer en raison des modalités de vote ayant empêché les principaux intéressés, à savoir les ressortissants britanniques résidant dans l'Union, de se prononcer.

<sup>40</sup> Une seule ICE a été enregistrée mais n'a pas abouti : « Citoyenneté permanente de l'Union européenne », enregistrée le 23/07/2018. Parmi les ICE dont l'enregistrement a été refusé : « EU wide referendum whether the European Citizens want the United Kingdom to remain or to leave ! » ; « British friends-stay with us in EU » ; « Stop Brexit ». Cf. N. Athanasiadou, « The European Citizens' Initiative in Times of Brexit », in : N. Cambien, D. Kochenov, E. Muir (dir.), *European Citizenship under Stress. Social Justice, Brexit and Other Challenges*, Brill Nijhoff, 2020, p. 387.

<sup>41</sup> Le règlement (UE) 211/2011 laisse aux États une marge d'appréciation en la matière, en ce qu'il dispose que « Les signataires sont considérés comme provenant de l'État membre qui est responsable de la vérification de leur déclaration de soutien » (Art. 7). En l'occurrence, le Royaume-Uni conditionne la signature à une preuve de résidence sur le territoire. Or, puisque d'autres États (comme la France) la conditionnent à la nationalité, certains Britanniques résidant dans un État membre n'ont pas pu s'exprimer. Cf. S. Platon, « Disenfranchised by Accident: the Brexit Initiative and Brits abroad », *VerfBlog*, 29/8/2018. Ces dispositions ont été modifiées par le règlement 2019/788.

<sup>42</sup> Trib. UE, 26 novembre 2018, *Harry Shindler*, T-458/17.

<sup>43</sup> CJUE, Ass. Plén, 10 décembre 2018, *Wightman*, C-621/18.

<sup>44</sup> Cela aurait pu être envisageable en raison d'une réforme du droit électoral britannique : *Elections Act* du 28 avril 2022, c. 37, Sect. 14, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2022/37/section/14/enacted> (15/02/2023).

<sup>45</sup> Recours en carence et annulation : Trib. UE, 14 juillet 2020, *Shindler c. Com*, T-627/19.

de retrait<sup>46</sup>, puis de l'accord de commerce et de coopération entre le Royaume-Uni et l'Union européenne<sup>47</sup>. Toutefois, le juge de Luxembourg a préféré ne pas s'immiscer dans cette question qui semble relever davantage du droit constitutionnel britannique. Il en a été autrement s'agissant de la remise en cause des droits de citoyenneté issus des traités.

En effet, dans l'affaire *Préfet du Gers*<sup>48</sup>, la Cour de justice s'est récemment prononcée par voie préjudicielle quant à l'issue du droit de vote des Britanniques post-Brexit. Cet arrêt très attendu a marqué la fin des espoirs des Britanniques de voir leurs droits politiques conservés après le 31 janvier 2020<sup>49</sup>. En l'espèce, une ressortissante britannique résidant en France depuis plus de 30 ans, souhaitait exercer son droit de vote aux élections municipales de mars 2020, faute de naturalisation, en sa qualité de citoyenne européenne. Cependant, sa commune l'avait radiée des listes au motif que son État ne faisait plus partie de l'Union. Or, en raison du droit national, la requérante ne pouvait plus exercer ses droits électoraux au Royaume-Uni à défaut de résider dans ce pays. Ainsi, elle *de facto* privée de ses droits civiques, ne pouvant voter ni dans son État d'accueil ni dans son État d'origine<sup>50</sup>.

En adoptant une interprétation littérale des dispositions du droit primaire, la Cour de justice affirme que le retrait britannique relève d'un choix souverain d'un État membre qui affecte l'ensemble de ses ressortissants et entraîne à leur égard la perte du statut de citoyen européen<sup>51</sup>. La solution est alors logique au vu de l'impossibilité pour la Cour de se prononcer sur les conditions d'exercice du droit de vote au Royaume-Uni<sup>52</sup>.

---

<sup>46</sup> Trib. UE, 8 juin 2021, T-198/20 (Shindler), T-231/20 (Price), T-252/20 (Silver). Les pourvois contre ces jugements ont été rejetés par la Cour le 15 juin 2023 (Silver, aff. C-499/21 P; Shindler, C-501/21 P; Price, C-502/21 P).

<sup>47</sup> Trib. UE, 24 février 2022, *Thomas et Julien c. Conseil*, T-442/21.

<sup>48</sup> CJUE, GC, 9 juin 2022, *Préfet du Gers*, C-673/20.

<sup>49</sup> Retrait au 1<sup>er</sup> février 2020, transition jusqu'au 31 décembre 2020. CJUE, GC, 9 juin 2022, *Préfet du Gers*, C-673/20. Voir parmi les commentaires : S. Peers, « It's the end – but the moment has been prepared for: the CJEU confirms that UK citizens have lost EU citizenship », *EU Law Analysis*, 9 juin 2022 ; F. Strumia, « Op-Ed : Lights off on supranational citizenship for UK nationals. Let the reckoning begin (Préfet du Gers, C-673/20) », *EU Law Live*, 21 juin 2022 ; M. Rouy, « La perte de la citoyenneté de l'Union européenne et de ses droits comme conséquence inévitable du Brexit, CJUE, gde ch. 9 juin 2022, EP contre Préfet du Gers, C-673/20 », *Observatoire du Brexit*, 2022 ; A. Kaufmann, « Le statut de citoyen de l'Union européenne et les droits politiques face au Brexit », *Rev. Aff. eur.*, vol. 2, 2022, p. 353-364.

<sup>50</sup> CJUE, GC, 9 juin 2022, *Préfet du Gers*, C-673/20, § 35.

<sup>51</sup> *Idem*, § 59-60.

<sup>52</sup> Comme le rappelle Jo Shaw, « The Delvigne principle does not apply to any other types of elections held in Member States as it is specifically limited to the universal suffrage principle articulated in relation to EP elections. Restrictions on voting in other elections can only be challenged in national courts by reference to the ECHR standards or national constitutional rules [...]. On several occasions (in relation to general elections and the 2016 referendum on EU membership), the UK courts have been asked to rule on the issue, and have concluded that the fifteen-year rule would not qualify as a disproportionate restriction on free movement. Cf. *R (Preston) v. Wandsworth London Borough Council* [2013] QB 687; *Shindler and MacLennan* [2016] EWHC 957 » : J. Shaw, « Towards a Political Europe? Citizens, Elections and the European Parliament », in: F. Amtenbrink, [G. Davies](#), D. Kochenov, J. Lindeboom (dir.), *The Internal Market and the Future of European Integration - essays in honour of Laurence W. Gormley*, Cambridge, 2019, p. 234.

Néanmoins, selon Oliver Garner l'issue n'était pas tranchée d'avance en raison de l'absence de référence à la citoyenneté à l'Article 50 TUE<sup>53</sup>. Ainsi, une partie de la doctrine avait prôné le maintien du statut de citoyen européen pour les ressortissants britanniques ayant exercé leur liberté de circulation ou pour un statut particulier<sup>54</sup>. Par la consécration du caractère permanent de la citoyenneté européenne les juges en auraient acté sa fondamentale<sup>55</sup>.

En effet, au-delà du raisonnement, le résultat demeure « éprouvant pour les ressortissants britanniques qui se voient, après tant d'années de jouissance, dépossédés du statut de citoyen de l'Union et de certains droits attachés, voire de tous les droits pour les ressortissants n'ayant fait le choix de disposer de leur liberté de circulation. Ainsi, tant les dispositions de l'accord de retrait que les positions adoptées par les institutions de l'Union sont à l'origine de conséquences [...] révélatrices de la persistance de certains préconcepts originels de la construction européenne »<sup>56</sup>.

Toutefois, si la perte inconditionnée de la citoyenneté européenne révèle la fragilité de ce statut, la portée de cette solution radicale est à nuancer à l'aune des spécificités du Brexit. En fin des comptes, la Cour se montre conciliante et respectueuse de la volonté d'un État devenu tiers. Par ailleurs, par cet arrêt les juges semblent réaffirmer que les droits politiques sont intrinsèques au statut de citoyen européen.

Au surplus, l'intransigeance européenne face au Brexit peut traduire un renforcement du lien d'appartenance qu'irrigue l'idée même de citoyenneté européenne. Le fait pour le Royaume-Uni d'avoir quitté l'Union met fin à l'appartenance de ses ressortissants à cette communauté dont seuls les citoyens européens sont membres. C'est pourquoi le même raisonnement n'est pas transposable à l'égard d'États faisant partie de cette communauté. En effet, le retrait et l'accès au statut de citoyen européen sont de plus en plus encadrés par les institutions de l'Union.

## **B. La protection de la perle : l'activisme européen face aux abus étatiques**

Bien que le droit de la nationalité relève de la compétence étatique<sup>57</sup>, la Cour de justice a posé petit à petit des limites à la discrétion nationale en la matière. En effet, si le droit de la nationalité

---

<sup>53</sup> Cf. O. Garner, « Does Member State withdrawal automatically extinguish EU Citizenship? », in: D. Kostakopoulou and D. Thym (dir.) *Research Handbook on European Union Citizenship*, Edward Elgar, 2022, p. 201-223.

<sup>54</sup> Cela était notamment défendu par Dora Kostakopoulou qui est favorable à l'établissement d'une « *Eurozenship* ». Cf. pour un aperçu des débats doctrinaux en matière : L. Orgad, J. Lepoutre (dir.), « Should EU Citizenship Be Disentangled from Member State Nationality? », *EUI Working Papers*, 2019/24, 46 p.

<sup>55</sup> G. Marti, « Le Brexit à l'aune de la citoyenneté européenne », *Rev. Aff. Eur.* 2016, p. 533. Cette auteure estime « difficile d'admettre » que le statut défini par l'art. 20 TFUE puisse « être retiré purement et simplement ». *Contra* M. Benlolo-Carabot, « Brexit et citoyenneté européenne », *Rev. Aff. Eur.* 2016, p. 607, qui affirme que « la perte du statut en tant que telle ne pourrait que très difficilement être contestée ».

<sup>56</sup> A. Kauffmann, op. cit., p. 355.

<sup>57</sup> CJCE, 7 juillet 1992, *Micheletti e.a.*, C-369/90, § 10. La CJUE a bâti une construction jurisprudentielle graduelle, de sorte que les nouvelles affaires sont à lire à la lumière des précédentes. Cf. en ce sens : J. Heymann, « Perte de la

échappe, *prima facie*, au ressort du droit de l'Union, dans la mesure où il affecte le droit de la citoyenneté européenne, il est susceptible de remettre en cause des droits acquis des individus. Dès lors, selon la Cour de justice, les États doivent exercer cette compétence « dans le respect du droit de l'Union »<sup>58</sup>, ce qui implique la nécessité d'opérer un contrôle de proportionnalité et un examen individuel de toute décision de retrait de nationalité entraînant la perte du statut de citoyen de l'Union<sup>59</sup>.

Plus récemment, la Cour s'est prononcée, de manière inédite, sur l'acquisition et non seulement sur la perte de la citoyenneté européenne<sup>60</sup>. En l'espèce, une ressortissante estonienne avait soumis une demande de naturalisation en Autriche, pays où elle résidait. L'Autriche ne permettant pas la double nationalité, la requérante avait dû renoncer à sa nationalité d'origine afin de recevoir une promesse de naturalisation, document que les autorités autrichiennes ont révoqué après avoir découvert que la requérante avait commis des infractions du code de la route. Ainsi, la requérante était devenue apatride et avait, par là même, perdu sa citoyenneté européenne. Face à cette situation, la Cour de justice opère un contrôle approfondi allant jusqu'à conclure à la disproportionnalité des sanctions prévues en l'espèce<sup>61</sup>. En somme, la requérante doit se voir livrer la nationalité autrichienne.

Au-delà du résultat, certains auteurs estiment que les juges auraient dû fonder leur raisonnement sur le principe de coopération loyale. En effet, le recours à la proportionnalité correspondrait à un contrôle vis-à-vis d'un droit particulier et non d'un statut dans son entièreté, d'autant plus lorsqu'il est question du statut fondamental des ressortissants des États membres<sup>62</sup>.

Le recours au principe de coopération loyale semble bien adapté à la matière. Il s'agit, en effet, de la voie empruntée par la Commission dans le cadre des procédures d'infraction à l'encontre de Malte en raison des programmes de naturalisation par investissement<sup>63</sup>, qui fait suite

---

nationalité d'un État membre et citoyenneté de l'Union : une marge de manœuvre toujours plus restreinte », *Rev. Aff. eur.*, 2022/1, p. 133-151.

<sup>58</sup> CJUE, GC, 2 mars 2010, *Rottmann*, C-135/08, §§ 39-45.

<sup>59</sup> CJUE, GC, 12 mars 2019, *Tjebbes*, C-221/17, §§40-41. Une autre affaire portant sur des faits similaires à cette espèce est actuellement pendante devant la Grande Chambre. Cf. Conclusions AG Szpunar, 26 janvier 2023, *X/Udlændinge- og Integrationsministeriet*, C-689/21.

<sup>60</sup> Cf. en ce sens : E. Pataut, « L'extension du domaine du juge européen : contrôle de proportionnalité et double nationalité », *Revue critique de droit international privé*, 2022/2, n°2, p. 345. Cf. également : J. Lepoutre, « Promesse oblige ? Révocation par un État membre de l'Union de l'assurance de naturaliser », *D.*, 2022, p. 933.

<sup>61</sup> CJUE, GC, 18 janvier 2022, *JY c. Wiener Landesregierung*, C-118/20, §§ 70-73.

<sup>62</sup> CJUE, recours introduit le 21 mars 2023, aff. C-181/23. Cf. J. Rondu, « Les limites du contrôle de proportionnalité face à la précarisation du statut fondamental de citoyen. À propos de l'arrêt CJUE, gr. Ch., 18 janv. 2022, aff. C-118/20, *JY c/ Wiener Landesregierung* (Révocation d'une assurance de naturalisation) », *RTDeur* 2022, p. 367. Cf. également : J. Rondu, « Le contrôle de proportionnalité *in concreto* est-il toujours le plus protecteur du citoyen de l'Union ? », *RUE*, 2023, p. 96.

<sup>63</sup> La Commission soutient que « [les] programmes de citoyenneté par investissement portent atteinte à l'essence même de la citoyenneté de l'Union et ont des implications pour l'Union dans son ensemble. Toute personne ayant la

à une recommandation issue dans le contexte de l'invasion russe de l'Ukraine, visant à interrompre les programmes d'investissement<sup>64</sup>.

Semblent alors se profiler de premiers exemples de déchéance de citoyenneté européenne induits par la non-adhésion aux valeurs européennes. Or, l'exclusion de personnes n'adhérant pas à ces valeurs rappelle les choix étatiques, ce que certains auteurs déplorent<sup>65</sup>. Peut-être qu'un jour les ressortissants de pays tiers souhaitant la naturalisation d'un État membre devront prêter allégeance non seulement aux valeurs nationales mais aussi aux valeurs européennes telles qu'elles découlent de l'article 2 TUE. L'Union européenne pourrait ainsi par là même renforcer le sentiment d'appartenance. Il s'agirait sans doute d'une solution pour que la perle retrouve, à côté de sa valeur vénale, une réelle valeur sentimentale.

---

nationalité d'un État membre de l'Union est en même temps un citoyen de l'Union. Or la citoyenneté de l'Union confère automatiquement le droit à la libre circulation, l'accès au marché intérieur de l'Union et le droit de vote et d'éligibilité aux élections européennes et locales. Les risques inhérents à ces programmes ont une nouvelle fois été mis en évidence dans le contexte de l'agression russe contre l'Ukraine », *Communiqué de presse*, IP/22/2068, 6 avril 2022. Le 29 septembre 2022 une procédure en manquement a été introduite à l'encontre de Malte.

<sup>64</sup> Commission recommendation on immediate steps in the context of the Russian invasion of Ukraine in relation to investor citizenship schemes and investor residence schemes, 28/03/2022. Cette recommandation fait suite à la Résolution du 9 mars 2022 adoptée par le Parlement assortie de propositions à la Commission sur les programmes de citoyenneté et de résidence contre investissement ([2021/2026\(INL\)](#)).

<sup>65</sup> Pour une vision très critique de l'activisme de la Commission dans la lutte contre les *golden passports* : D. Kochenov, « Investor Citizenship and Residence: the EU Commission's Incompetent Case for Blood and Soil », *VerfBlog*, 23/1/2019.