



COMMUNIQUE DE PRESSE n° 52/25

Luxembourg, le 29 avril 2025

Arrêt de la Cour dans l'affaire C-181/23 | Commission/Malte (Citoyenneté par investissement)

Citoyenneté de l'Union : le programme maltais de citoyenneté par investissement est contraire au droit de l'Union

L'acquisition de la citoyenneté de l'Union ne peut pas résulter d'une transaction commerciale

Si la définition des conditions d'octroi et de perte de la nationalité d'un État membre relève de la compétence nationale, cette compétence doit être exercée dans le respect du droit de l'Union. Le lien de nationalité avec un État membre repose sur un rapport spécifique de solidarité, de loyauté et de réciprocité des droits et devoirs entre l'État et ses citoyens. Lorsqu'un État membre accorde la nationalité, et donc automatiquement la citoyenneté de l'Union, en échange direct d'investissements ou de paiements prédéterminés via une procédure transactionnelle, il viole manifestement ces principes. Une telle « commercialisation » du statut de citoyen est incompatible avec la conception fondamentale de la citoyenneté de l'Union définie par les traités. Elle enfreint le principe de coopération loyale et met en péril la confiance mutuelle entre États membres concernant l'attribution de leur nationalité, laquelle a présidé à l'institution de la citoyenneté de l'Union dans les traités.

À la suite d'une modification de la loi sur la citoyenneté maltaise en juillet 2020, Malte a adopté une réglementation ¹ qui déterminait les modalités de l'acquisition de la « citoyenneté maltaise par naturalisation pour services exceptionnels par des investissements directs » (ci-après le « programme de citoyenneté par investissement 2020 ») ². Dans le cadre de ce régime, les investisseurs étrangers pouvaient demander à être naturalisés lorsqu'ils remplissaient un certain nombre de conditions, principalement de nature financière.

La Commission européenne estime que ce régime, qui accordait la naturalisation en contrepartie de paiements ou d'investissements prédéterminés à des personnes n'ayant pas un véritable lien avec Malte, constitue une violation des règles relatives à la citoyenneté de l'Union ³ et du principe de coopération loyale ⁴. Elle a donc introduit un recours contre cet État membre devant la Cour de justice.

La Cour juge qu'en établissant et en mettant en œuvre le programme de citoyenneté par investissement 2020, qui s'apparente à une commercialisation de l'octroi de la nationalité d'un État membre et, par extension, du statut de citoyen de l'Union, Malte a enfreint le droit de l'Union.

La Cour rappelle que chaque État membre est libre de définir les conditions selon lesquelles il accorde ou retire sa nationalité. Cette liberté doit toutefois être exercée dans le **respect** du droit de l'Union. En effet, ni le texte des traités ni leur économie ne permettent d'inférer de ceux-ci une volonté, de la part de leurs auteurs, de prévoir, pour ce qui concerne l'octroi de la nationalité d'un État membre, une exception à l'obligation de respecter le droit de l'Union.

La citoyenneté européenne garantit la libre circulation au sein d'un espace commun de liberté, de sécurité et de justice. Cet espace commun repose sur deux principes essentiels : la confiance mutuelle entre les États membres et la reconnaissance mutuelle des décisions nationales. La citoyenneté européenne incarne une solidarité fondamentale entre les États membres, basée sur un ensemble d'engagements réciproques. Chaque État membre

doit donc s'abstenir de toute mesure susceptible de compromettre les objectifs communs de l'Union, conformément au principe de coopération loyale.

En conséquence, **un État membre ne peut pas accorder sa nationalité – et, de fait, la citoyenneté européenne – en échange de paiements ou d'investissements prédéterminés, car cela revient, pour l'essentiel, à faire de l'acquisition de nationalité une simple transaction commerciale. Une telle pratique ne permet pas d'établir le lien de solidarité et de loyauté nécessaire entre un État membre et ses citoyens ni d'assurer la confiance mutuelle entre les États membres et constitue ainsi une violation du principe de coopération loyale.**

RAPPEL : Un recours en manquement, dirigé contre un État membre qui a manqué à ses obligations découlant du droit de l'Union, peut être formé par la Commission ou par un autre État membre. Si le manquement est constaté par la Cour de justice, l'État membre concerné doit se conformer à l'arrêt dans les meilleurs délais. Lorsque la Commission estime que l'État membre ne s'est pas conformé à l'arrêt, elle peut introduire un nouveau recours demandant des sanctions pécuniaires. Toutefois, en cas de non communication des mesures de transposition d'une directive à la Commission, sur sa proposition, des sanctions peuvent être infligées par la Cour de justice, au stade du premier arrêt.

Document non officiel à l'usage des médias, qui n'engage pas la Cour de justice.

Le [texte intégral](#) et, le cas échéant, le [résumé](#) de l'arrêt sont publiés sur le site CURIA le jour du prononcé.

Contact presse : Amanda Nouvel ☎ (+352) 4303 2524.

Des images du prononcé de l'arrêt sont disponibles sur « [Europe by Satellite](#) » ☎ (+32) 2 2964106.

Restez connectés !



¹ Le règlement de 2020 relatif à l'octroi de la citoyenneté pour services exceptionnels adopté en novembre 2020, conformément à l'article 10, paragraphe 9, de la loi sur la citoyenneté maltaise, telle que modifiée par la loi de 2020 sur la citoyenneté.

² La partie III et la partie IV du règlement de 2020 contenaient des règles détaillées régissant le traitement des demandes de naturalisation pour services exceptionnels par le mérite et par des investissements directs dans le développement économique et social de Malte.

³ Article 20 TFUE

⁴ Article 4, paragraphe 3, TUE.