Chroniques

Libre circulation des personnes dans l'Union européenne

Jean-Yves Carlier et Eleonora Frasca(*)

- **La citoyenneté européenne comme statut fondamental est à l'honneur. D'une part, la Cour de justice condamne l'accès à la nationalité et, partant, à la citoyenneté, par simple investissement (*Commission c. Malte*). D'autre part, elle renforce la reconnaissance des mariages de personnes de même sexe par l'obligation de transcription dans les registres d'États membres qui s'y refusent (*Wojewoda Mazowiecki* et *Tatrauskė*)**
- **Dans de nombreuses affaires, les droits des citoyens et des membres de leur famille demeurent sauvegardés par le rappel constant du principe de proportionnalité**
- **Dans le monde du sport, en particulier du football, la Cour poursuit sa mise en question de la puissance des associations en condamnant des procédures d'arbitrage qui ne seraient pas conformes au droit de l'Union (*Royal Football Club Seraing*)**

1. — Plan — La chronique se centre sur ce qui est devenu le statut fondamental des ressortissants des États membres : le statut de citoyens de l'Union européenne (1), avant d'aborder quelques questions liées davantage au statut de travailleur, en particulier les travailleurs frontaliers et les sportifs (2).

1 Citoyens

2. — Le statut fondamental de citoyen constitutionnalisé ? — Avec des accents constitutionnels, la Cour de justice affirme que la citoyenneté « constitue » le statut fondamental. Il s'en déduit un contrôle de proportionnalité accentué non seulement des conditions de perte, mais aussi d'accès à la nationalité qui ne peut être simplement commercialisée (*Commission c. Malte*, *infra*, n^os^ 3 à 6). S'en déduit aussi une reconnaissance plus large et plus formalisée du statut personnel acquis dans un autre État membre, au besoin par transcription dans les registres de statuts ou d'unions non conformes au droit de l'État d'accueil selon sa morale et ses valeurs, comme les unions de personnes de même sexe (*Wojewoda Mazowiecki*, *Tatrauskė*, *infra*, n^o^ 7). S'en déduit, encore, un principe de non-discrimination réaffirmé, voire renforcé, en matière de droit de séjour et de droits sociaux du citoyen européen et des membres de sa famille quelle que soit leur nationalité (*Stadt Wuppertal*, *Jobcenter Arbeitplus Bielefeld*, *infra*, n^os^ 8 et 9).

A. Citoyenneté et nationalité

3. — Affirmation : la citoyenneté comme rapport de solidarité et de loyauté — Sans être le point final, l'arrêt *Commission c. Malte (Citoyenneté par investissement)*[1], qui condamne ce qui fut appelé la délivrance de « passeports dorés », constitue assurément un point d'orgue dans la jurisprudence relative aux zones d'intersection entre la nationalité d'un État membre et la citoyenneté européenne. Cette jurisprudence, plus que trentenaire, va de *Micheletti* (1992) à *Stadt Duisburg (Perte de la nationalité allemande)* (2024)[2]. Dans

(*) Jean-Yves Carlier est professeur émérite des universités de Louvain et de Liège et avocat (Belgique). Eleonora Frasca est chercheuse post-doctorale au sein de l'équipe droits et migrations (EDEM) et chargée de cours invitée à l'UCLouvain (Belgique). Les auteurs remercient Mélanie Sarkozi pour la constance de sa relecture attentive. Les commentaires relatifs à la présente chronique peuvent être communiqués à jean-yves.carlier@uclouvain.be et eleonora.frasca@uclouvain.be. La période couverte va du 1er mars 2025 au 28 février 2026. **(1)** C.J., arrêt du 29 avril 2025, *Commission c. Malte (Citoyenneté par investissement)*, C-181/23, EU:C:2025:283. L'arrêt fait déjà l'objet de nombreux commentaires, parmi lesquels : J. Coudron, « Not yours to sell : the long-awaited *Commission v. Malta* Judgment (Case C-181/23) », *EU Law Live*, 12 mai 2025 ; S. Peers, « Pirates of the Mediterranean meet judges of the Kirchberg : the CJEU rules on Malta's investor citizenship law », *EU Law Analysis*, 30 avril 2025 ; D. Kochenov, « EU Citizenship's New Essentialism - The Solidification of the Illiberal Union », *Verfassungsblog*, 5 mai 2025 ; J. Hoeksma, « Moral high Ground and legal Analysis : on *Commission v. Malta* (C-181/23) », *EU Law Live*, 16 mai 2025 ; A. Iliopoulou-Penot, « La citoyenneté de l'Union "telle qu'elle découle des traités" - Brèves réflexions sur l'arrêt *Commission/Malte (Citoyenneté par investissement)* », *R.D.L.F.*, 2025, chron. n^o^ 48 ; K. Lamprinoudis, « Money cannot buy Everything ! Catharsis reached in the *Commission v. Republic of Malta Tragedy* ? », *EU Law Live*, 15 mai 2025 ; S. Poli, « The End of the reserved Domain on Citizenship Attribution ? », *EU Law Live*, 13 mai 2025, et « Revoca e attribuzione della cittadinanza : quali condizionamenti impongono le disposizioni dei Trattati sulla cittadinanza europea e quelle sulla Politica Estera e di Sicurezza Comune ? », *Quaderni ASIDUE*, n^o^ 2, 2025, p. 305 ; A. Rigaux, « Citoyenneté européenne - Acquisition de la nationalité d'un État membre », *Europe*, n^o^ 6, juin 2025, comm. 174 ; D. Simancas Sànchez, « La ciudadanía europea no está en venta (STJUE, 29 de abril de 2025, C-181/23, *Comisión Europea contra Malta*) », *Revista española de Derecho Europeo*, n^o^ 95, 2025, juillet-septembre p. 131 ; M. Orozco Hermoso, « Veto del Tribunal de Justicia al pasaporte dorado maltés : hacia una nueva relación entre ciudadanía de la Unión y nacionalidad de los Estados miembros o *¿quo vadis*, Micheletti ? », *La Ley Unión Europea*, 2025, n^o^ 138, pp. 1-29 ; F. Jault-Seseke, « Droit international privé de l'Union européenne - Nationalité et citoyenneté européenne. Audace et prudence à la Cour de justice », *Journal du droit international (Clunet)*, n^o^ 4, octobre 2025, comm. 24 ; J. Lepoutre, « La citoyenneté n'a pas de prix », *Rev. trim. dr. eur.*, 2025, n^o^ 3, p. 395 ; H. Gaudin, « Et si l'on parlait de l'abus de droit d'un État membre en matière de citoyenneté de l'Union ? À propos de l'arrêt de la Cour de justice rendu en grande chambre, le 29 avril 2025, *Commission c. Malte*, dans l'affaire dite des Golden Passports », *L'Observateur de Bruxelles*, 2025, n^o^ 139, p. 36 ; J. Jauregui Olaguibel, « Arrêt "Commission contre Malte" : illégalité de la vente de la nationalité (CJUE 29 avril 2025, C-181/23) », *J.D.E.*, 2025, p. 407 ; V. Réveillère, « La citoyenneté de l'intégration, l'intégration par la citoyenneté : trouble dans les statuts », *Rev. trim. dr. eur.*, 2025, n^o^ 3, p. 505 ; E. Pataut, « La vente de nationalité, contraire au droit de l'Union », *Rev. crit. DIP*, 2025, p. 841 ; J. Heymann, « La citoyenneté de l'Union n'est pas à vendre... mais à quel prix ! », *Rev. aff. eur.*, 2025/2, p. 363, et une livraison spéciale de la *European Law Review*, 2025, n^o^ 4, avec des contributions de D. Kochenov et G. Íñiguez, M. Chamon, L. D. Spieker et F. Weber, et K. Grimonprez, pp. 455-514. **(2)** C.J., arrêts du 7 juillet 1992, *Micheletti* e.a., C-369/90, EU:C:1992:295, et du 25 avril 2024, *Stadt Duisburg (Perte de la nationalité allemande)*, aff. jointes C-684/22 à C-686/22, EU:C:2024:345 ; cette chronique, *J.D.E.*, 2025, p. 179, n^os^ 13 et 14. Sur l'ensemble, voy. J.-Y. Carlier, *Libre circulation des personnes et politique migratoire dans l'Union européenne. Trente ans de jurisprudence commentée*, Bruylant, 2024, Index, v^o^ « nationalité » ; J. Lepoutre, « Citoyenneté de l'Union et nationalités des États membres. Entre romantisme et réalisme », *Rev. trim. dr. eur.*, 2024, n^o^ 1, p. 9 ; D. Kochenov, M. Sumption et M. van den Brink, *Investment Migration in Europe and the World*, Hart Publishing, 2025 ; S. Iglesias Sànchez, El marco europeo de la nacionalidad estatal. *La ciudadanía de la Unión Europea como estatuto añadido y fundamental*, Dykinson, 2e éd., 2025.

strada lex EUROPE
Université Catholique de Louvain / UCLouvain (Main) (130.104.96.114)
Libre circulation des personnes dans l'Union européenne
www.stradalex.eu - 21/05/2026
Toute utilisation de ce contenu pour l'entraînement d'IA, le text/data mining ou toute application d'IA autre que GenIA-L est interdite

cette procédure en manquement, lancée par la Commission européenne contre Malte, il ne s'agit plus simplement, comme dans la plupart des précédentes affaires sur question préjudicielle, de contrôler les effets d'un conflit positif de nationalité ou d'une perte de nationalité au regard de l'effectivité de la citoyenneté européenne, mais de contrôler *l'accès même* à cette citoyenneté ìpar l'accès à la nationalité d'un État membre. La Cour condamne Malte en manquement aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 20 TFUE (citoyenneté européenne) et de l'article 4, § 3, TUE (coopération loyale), constatant que la loi sur la citoyenneté maltaise, telle qu'amendée en 2020, « institue une procédure transactionnelle de naturalisation en échange de paiements ou d'investissements prédéterminés et s'apparente ainsi à une commercialisation de l'octroi de la nationalité d'un État membre ainsi que, par extension, de celle du statut de citoyen de l'Union » (dispositif). En d'autres termes, il s'agissait de marquer la ligne rouge à ne pas franchir au nom des valeurs de l'Union : la citoyenneté européenne n'est pas à vendre.

> “Ligne rouge : la citoyenneté européenne n'est pas à vendre”

Du point de vue matériel, cet arrêt ne concerne pas directement la circulation des personnes, mais bien indirectement, en ce qu'il touche à l'essence et à la définition même de la citoyenneté européenne. De même, du point de vue spatial, il ne concerne pas la grande majorité des États membres qui, comme la Belgique[3] ou la France, ne connaissent ni n'envisagent ce genre de vente de la nationalité. Toutefois, l'affaire mérite analyse en ce qu'elle pose d'importantes questions de principe, en particulier dans le cadre du rôle possible du droit de l'Union au regard de compétences retenues par les États[4]. En effet, la nationalité demeure l'expression, s'il en est, du pouvoir régalien. Elle est, sur la base de principes juridiques assez évidents, un des lieux principaux d'exercice de la souveraineté nationale, tout en constituant le sésame d'accès à la citoyenneté européenne. La condamnation, en grande chambre, de la loi maltaise de naturalisation par investissements est d'autant plus remarquée qu'elle intervient sur conclusions contraires de l'avocat général Collins[5]. Ce dernier partait pourtant d'une prémisse identique à celle de la Cour : « [l]'exercice de la prérogative souveraine d'un État membre d'accorder ou de retirer la citoyenneté n'est pas illimité, et tant le droit de l'Union que le droit international peuvent, en principe, restreindre l'exercice » (point 49 des conclusions et, en substance, point 81 de l'arrêt). Toutefois, l'avocat général considérait qu'il « n'est pas possible d'établir un parallèle exact entre l'octroi et le retrait de la nationalité d'un État membre » (point 52), admettant d'une certaine manière que le contrôle du droit de l'Union sur la perte d'une citoyenneté déjà acquise puisse être supérieur à son contrôle sur l'accès à cette citoyenneté via l'accès à la nationalité. Rejetant toute exception, exprimée encore plus nettement par Malte, au contrôle de la violation du droit de l'Union, la Cour considère qu'« une telle exception ne saurait être admise dès lors qu'elle s'apparenterait à une limitation des effets s'attachant à la primauté du droit de l'Union, qui relève des caractéristiques essentielles de celui-ci et, partant, du cadre constitutionnel de l'Union » (point 83). La Cour n'hésite pas à situer la portée constitutionnelle de son affirmation par une référence à l'avis 2/13 sur l'adhésion de l'Union à la CEDH. Dès lors, du point de vue de la possible violation de l'article 20 TFUE, la Cour s'attache à rappeler tous les droits liés à la citoyenneté, de la libre circulation aux droits plus politiques et à la protection diplomatique (points 85-90). Elle précise que « c'est au regard de ces différents droits que la Cour a jugé que les dispositions relatives à la citoyenneté de l'Union figurent parmi les dispositions fondamentales des traités qui, s'insérant dans le cadre d'un système propre à l'Union, sont structurées de manière à contribuer à la *réalisation du processus d'intégration* qui est la raison d'être de l'Union elle-même et font ainsi partie intégrante de son cadre constitutionnel » (point 91, nous soulignons). Elle peut encore s'adosser à la formule *Grzelczyk*[6], considérant qu'elle a « itérativement jugé que le statut de citoyen de l'Union constitue le statut fondamental des ressortissants des États membres » (point 92). Faisant le lien avec la coopération loyale et la possible violation de l'article 4, § 3, TUE, la Cour note que « la citoyenneté de l'Union repose [...] sur les valeurs communes que contient l'article 2 TUE et sur la confiance mutuelle que s'accordent les États membres quant au fait qu'aucun de ceux-ci n'exerce cette compétence d'une manière qui serait incompatible, de façon manifeste, avec la nature même de la citoyenneté de l'Union » (point 95). La Cour affirme enfin que « le fondement du lien de nationalité d'un État membre réside dans le rapport particulier de solidarité et de loyauté entre cet État et ses ressortissants ainsi que la réciprocité de droits et de devoirs » (point 96). La conclusion s'impose : « un État membre méconnaît de façon manifeste l'exigence d'un tel rapport particulier de solidarité et de loyauté, caractérisé par la réciprocité de droits et de devoirs entre l'État membre et ses ressortissants, et rompt ainsi la confiance mutuelle sur laquelle repose la citoyenneté de l'Union, en violation de l'article 20 TFUE et du principe de coopération loyale consacré à l'article 4, paragraphe 3, TUE, lorsqu'il institue et met en œuvre un programme de naturalisation reposant sur une procédure transactionnelle » qui « s'apparente à une commercialisation de l'octroi du statut de ressortissant d'un État membre et, par extension, de celle du statut de citoyen de l'Union » (points 99-100).

4. — Question : CQFD ou... CQFF ? — Ce qu'il fallait démontrer ou ce qu'il fallait faire ? Si « les critiques initiales se sont répandues dans la traînée de poudre des blogs », selon la belle expression d'Hélène Gaudin[7], la plupart admettent que la Cour a fait, en son dispositif, ce qu'il fallait faire. La vente de la nationalité contre des valeurs seulement sonnantes et trébuchantes était, par trop, choquante. Elle devait être condamnée[8].

(3) Voy. aussi Cour eur. D.H., arrêt du 5 décembre 2024, *El Aroud et B.S. c. Belgique*, req. n^{os} 25491/18 et 27629/18, pour un cas différent de retrait de la nationalité belge après condamnation pour terrorisme. La Cour européenne des droits de l'homme y a estimé, au regard de l'article 8 CEDH relatif au respect de la vie privée et familiale, que, « dans la mise en balance des intérêts en jeu, les autorités belges n'ont pas excédé leur ample marge d'appréciation et que dès lors on peut considérer que les mesures litigieuses étaient “nécessaires dans une société démocratique” » (point 78). **(4)** Sur les compétences retenues, voy. notamment : L. Azoulai, « La formule des compétences retenues des États membres devant la Cour de justice de l'Union européenne », *in* E. Neframi (dir.), *Objectifs et compétences dans l'Union européenne*, Bruylant, 2012, p. 341. **(5)** Conclusions de l'avocat général Collins, présentées le 4 octobre 2024, *Commission c. Malte (Citoyenneté par investissement)*, C-181/23, EU:C:2024:849. Sur ces conclusions, voy. cette chronique, *J.D.E.*, 2025, p. 181 et les références y citées dans la note 82. **(6)** C.J., arrêt du 20 septembre 2001, *Grzelczyk*, C-184/99, EU:C:2001:458. Sur l'arrêt et sur la formule, voy. J.-Y. Carlier, *Libre circulation des personnes et politique migratoire dans l'Union européenne*, *op. cit.*, pp. 12 et s., et 179. Voy. aussi, cette chronique, *J.D.E.*, 2002, p. 71, n^{os} 26-28. **(7)** H. Gaudin, *op. cit.*, *L'Observateur de Bruxelles*, 2025, n^{o} 139, p. 37.

strada lex EUROPE

Université Catholique de Louvain / UCLouvain (Main) (130.104.96.114)
Libre circulation des personnes dans l'Union européenne
www.stradalex.eu - 21/05/2026
Toute utilisation de ce contenu pour l'entraînement d'IA, le text/data mining ou toute application d'IA autre que GenIA-L est interdite

Chroniques

Si la fin paraît se justifier, les moyens utilisés dans la démonstration de la Cour seront, pour leur part, critiqués, parfois vertement. Nombre de commentaires estiment que la démonstration de la Cour laisse à désirer par sa faiblesse juridique ou, paradoxalement, par son excès de constitutionnalisme, portant atteinte aux souverainetés nationales. Qu'en penser ? Il est vrai que, sur plusieurs points, la motivation peut étonner. Notons d'abord, quantitativement, qu'elle n'est guère développée : si 78 points sont consacrés à l'exposé des faits et des points de vue, seuls 43 le sont à l'appréciation de la Cour. Ensuite, qualitativement, divers arguments, formulations ou références peinent à convaincre. On peut admettre l'objectif fondamental de l'intégration, dans l'optique constitutionnelle choisie par la Cour. Comme le rappelle l'éditorial du numéro précité de la *European Law Review*, « [w]e have long been aware of the Court's interpretative maxim in dubio, pro integratione »[9].

Toutefois, l'énumération même des droits du citoyen ne suffit pas à y voir la démonstration d'un processus d'intégration. En effet, ce qui n'a guère été rappelé dans les critiques, la plupart de ces droits ne caractérisent que faiblement la citoyenneté européenne, dans la mesure où ils sont également ouverts à certaines catégories de ressortissants d'États tiers. Il en va ainsi de la liberté de circulation, ouverte non seulement aux ressortissants d'États tiers, membres de la famille de citoyens, mais aussi aux résidents de longue durée. Il en va encore, ainsi, du droit de pétition et de s'adresser au médiateur ouvert à toute personne résidant sur le territoire de l'Union. Jusqu'au droit de vote et d'éligibilité, même au Parlement européen, dont la Cour avait estimé que les dispositions du droit européen, à tout le moins de l'époque, « 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 »[10]. La Cour peut certes s'accrocher à la protection diplomatique, qui paraît le seul droit encore exclusivement réservé au citoyen européen, mais l'on conviendra que, en droit international, cette protection accordée par un autre État, proche de celui du ressortissant, si elle n'est pas un droit, résulte tout de même de la pratique constante. En revanche, la Cour ne s'attarde guère sur les droits dont nombre de catégories de citoyens ne bénéficient pas ou si peu. Pour les citoyens qui utilisent leur liberté de circulation, il en va par exemple ainsi de l'accès à l'assistance et aux prestations sociales. Celui-ci est loin d'être inconditionnel pour les citoyens qui ne disposent pas de moyens de subsistance suffisants (*infra*, n° 9). Dès lors, adosser son raisonnement à la formule *Grzelczyk* manque de réalisme, surtout en convertissant, sans autre explication, la formule de la citoyenneté ayant « vocation à être » le statut fondamental en citoyenneté qui « constitue » le statut fondamental et dont le fondement serait, comme pour la nationalité, « un rapport particulier de solidarité et de loyauté » (point 101). De même, illustrer ce rapport particulier de solidarité et de loyauté par des références aux affaires relatives à la libre circulation des travailleurs, comme *Commission c. Belgique* ou *Lawrie-Blum* (point 96)[11], ne manque pas d'étonner : ces affaires concernent, au-delà du principe de libre circulation, une exception qu'est le droit, pour les États, de réserver l'accès à la fonction publique à leurs nationaux. Il y va précisément d'hypothèses dans lesquelles, à nouveau, le citoyen européen peut être exclu de certains droits qui seront exclusivement réservés au citoyen national. En d'autres termes, quelque stricte que soit l'interprétation de cette exception « fonction publique », il y a là, dans cette définition même fondée sur la solidarité et la loyauté, non une continuité, mais une rupture de droits entre la nationalité et la citoyenneté.

5. — Valorisation de la citoyenneté : que faire ? — Mais la critique est aisée. Car, oui, il fallait bien que la Cour condamne cette marchandisation absolue de la citoyenneté européenne. Et tant qu'à faire, pourquoi ne pas le faire en insistant précisément sur une notion de citoyenneté plus civique que marchande ? Constater que la Cour substitue à la citoyenneté de circulation économique une citoyenneté civique de droits fondamentaux, n'est-ce pas admettre qu'elle « renoue avec l'esprit et la promesse de l'arrêt *Ruiz Zambrano* », comme l'a pertinemment relevé Anastasia Iliopoulou-Penot[12] ? Du reste, la Cour disposait-elle d'une autre voie de condamnation moins attentatoire à la souveraineté des États membres ? On sait que, selon le libellé même de l'article premier de la convention de La Haye de 1930, « il appartient à chaque État de déterminer par sa législation quels sont ses nationaux »[13]. On oublie souvent la suite de la disposition qui précise que « cette législation doit être admise par les autres États, pourvu qu'elle soit en accord avec les conventions internationales, la coutume internationale et les principes de droit généralement reconnus en matière de nationalité ». Ce qui a conduit la Cour internationale de justice (CIJ), dans l'affaire *Nottebohm*[14], à admettre que n'était pas effective, en l'absence de liens réels, et pouvait ne pas être reconnue, la nationalité accordée par le Liechtenstein à monsieur Nottebohm qui l'avait acquise moyennant paiement, pour échapper à la saisie de ses biens par le Guatemala en tant qu'Allemand ennemi de guerre.

Pour ce faire, la CIJ avait défini la nationalité comme « un lien juridique ayant à sa base un fait social de rattachement, une solidarité effective d'existence, d'intérêts, de sentiments jointe à une réciprocité de droits et de devoirs ». À dire vrai, comme l'affirme Jules Lepoutre, « la grande chambre [de la Cour de justice] fait du Nottebohm sans le dire, en évitant d'écrire qu'elle évalue les "liens réels" »[15]. À la différence de l'avocat général Collins, la Cour se garde de citer cet arrêt

(8) Comme il est souvent fait état de cette vente de la nationalité maltaise aux oligarques russes pour en accentuer le caractère choquant au regard de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, il convient peut-être de rappeler que, le 2 mars 2022, la République de Malte a suspendu son programme de citoyenneté par investissement pour les ressortissants russes et biélorusses, tout en le maintenant en vigueur pour les citoyens d'autres pays tiers, excepté les ressortissants afghans, nord-coréens, iraniens, congolais (de la RDC), somaliens, soudanais, sud-soudanais, syriens, vénézuéliens et yéménites (point 36 de l'arrêt). **(9)** Éditorial, « Of ends and means », *European Law Review*, 2025, n° 4, p. 381. **(10)** C.J., arrêt du 12 septembre 2006, *Espagne c. Royaume-Uni*, C-145/04, EU:C:2006:543, point 78 ; voy. J.-Y. Carlier, *Libre circulation des personnes et politique migratoire dans l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 263 et cette chronique, *J.D.E.*, 2007, p. 82, n° 13. La Cour se garde de citer cette jurisprudence, de même que l'arrêt du 12 septembre 2006, *Eman et Sevinger* (C-300/04, EU:C:2006:545), qui, à l'inverse, permettait d'exclure des citoyens du droit de vote si le critère n'était pas discriminatoire. **(11)** C.J., arrêts du 17 décembre 1980, *Commission c. Belgique*, 149/79, EU:C:1980:297, point 10, et du 3 juillet 1986, *Lawrie-Blum*, 66/85, EU:C:1986:284, point 27. Voy. J.-Y. Carlier, *Libre circulation des personnes et politique migratoire dans l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 72, et cette chronique, *J.D.E.*, 1995, p. 103, n° 21. **(12)** *Supra* note 1. **(13)** Convention de La Haye, du 12 avril 1930, concernant certaines questions relatives aux conflits de lois sur la nationalité, Société des Nations, *Recueil des traités*, vol. 179, p. 89. Voy. aussi M. Verwilghen, « Conflits de nationalités. Plurinationalité et apatridie », *R.C.A.D.I.*, t. 277, 1999, p. 48. **(14)** C.I.J., arrêt du 6 avril 1955, affaire *Nottebohm (deuxième phase)*, *C.I.J. Recueil*, 1955, p. 4. Sur l'affaire *Nottebohm*, voy. notamment S. Bastid, « L'affaire *Nottebohm* devant la Cour internationale de justice », *Rev. crit. DIP*, 1956, p. 607, et P. De Visscher, « L'affaire *Nottebohm* », *R.G.D.I.P.*, 1956, p. 238. **(15)** J. Lepoutre, « La citoyenneté n'a pas de prix », *Rev. trim. dr. eur.*, 2025, n° 3, p. 410.

strada lex EUROPE
Université Catholique de Louvain / UCLouvain (Main) (130.104.96.114)
Libre circulation des personnes dans l'Union européenne
www.stradalex.eu - 21/05/2026
Toute utilisation de ce contenu pour l'entraînement d'IA, le text/data mining ou toute application d'IA autre que GenIA-L est interdite

Nottebohm, sorte d'épouvantail, expression d'une notion de nationalité *effective* qui, dans l'affaire *Micheletti*, avait même été présentée, à tort, par l'avocat général Tesauro, comme une « notion qui remonte à une période romantique de la vie des relations internationales »[16]. La conséquence, en droit international, de cette notion de nationalité effective serait, au pire, de permettre à un autre État de refuser de reconnaître les effets d'une nationalité qui ne repose sur aucun lien d'effectivité, nullement de remettre en question le fait que, en droit, l'intéressé possède cette nationalité.

Cependant, c'est bien là, pour la Cour, que le bât blesse. Dans le cadre de l'Union européenne et de la confiance mutuelle, un tel refus de reconnaissance, laissé à l'appréciation de l'État d'accueil, serait problématique et contraire à la jurisprudence *Micheletti* précitée, que la Cour mentionne pour rappeler que « les États membres sont tenus de reconnaître les effets s'attachant à l'attribution à une personne, par un autre État membre, de la nationalité de ce dernier en vue de l'exercice des droits et libertés découlant du droit de l'Union » (point 101). Or, de telles naturalisations transactionnelles sont « de nature à mettre en cause la confiance mutuelle qui sous-tend cette exigence de reconnaissance, cette confiance portant sur la prémisse que l'attribution de la nationalité d'un État membre est fondée sur un rapport particulier de solidarité et de loyauté justifiant l'octroi des droits résultant, en particulier, du statut de citoyen de l'Union » (*ibid.*). Ne pouvant laisser au choix de chaque État membre la possibilité de reconnaître ou non la nationalité attribuée par un autre État membre sous quelque critère que ce soit, la Cour ne pouvait que condamner ou absoudre. Ne pouvant absoudre, elle condamne. Pouvait-elle condamner sur une autre base ? Si l'on admet le caractère « choquant » de ces ventes de nationalité, le regard aurait pu se tourner, quasi naturellement, vers la notion d'abus de droit[17].

La notion est assez proche de celle de fraude qui sous-tend la jurisprudence *Nottebohm*. Elle avait aussi été invoquée, pour être écartée, dans l'affaire *Chen*[18]. La notion est fréquemment évoquée, sinon retenue, pour analyser le comportement de personnes, physiques ou morales, par exemple en matière fiscale ou en droit des sociétés[19]. Toutefois, dans l'affaire des passeports dorés maltais, la fraude ne serait pas tant celle des personnes qui demandent et obtiennent cette nationalité qu'un abus à établir dans le chef de l'État. Le chemin ne serait pas aisé pour réunir, d'une part, la condition objective de l'abus de droit, étant l'apparence de respect formel de règles dont l'objectif n'est pas atteint, et d'autre part, la condition subjective, étant la volonté de créer artificiellement les éléments permettant d'obtenir un avantage[20]. Quoique ? Ne peut-on noter, en l'espèce, l'insistance mise par la Cour à souligner les avantages financiers considérables que la République de Malte tire de ces ventes de nationalité, en l'absence de tout autre lien avec l'objectif d'appartenance à la nation ? S'y ajoute l'accent mis, par la République de Malte elle-même, lors de campagnes de publicité pour ces naturalisations, sur les avantages qui résultent non, en soi, de l'appartenance à la nation maltaise, mais bien de la possession de la citoyenneté européenne... Ces éléments ne permettaient-ils pas d'envisager sérieusement un constat d'abus de droit dans le chef de l'État maltais ? L'avantage était de porter moins atteinte à la souveraineté nationale en matière d'attribution de la nationalité en soulignant plus nettement qu'il y va d'une exception à l'usage par un État de sa souveraineté, dans le seul cas d'un détournement par un usage formel de cette souveraineté en vue d'un objectif autre que celui du rattachement au premier des trois éléments constitutifs de l'État-nation : le peuple, le territoire et l'autorité politique organisée. Comme le relève le Groupe européen de droit international privé (GEDIP), dans ses *Lignes directrices sur l'influence du droit de l'Union sur les droits étatiques de la nationalité*, « en octroyant leur nationalité, les États membres veillent à respecter le principe général selon lequel le droit de l'Union ne peut être invoqué à des fins abusives ou frauduleuses »[21].

6. — *Commission c. Malte* : effets et suites — Quoi qu'il en soit des moyens utilisés dans la motivation, la condamnation pour manquement acquise, il convient de s'interroger sur ses effets. Il en est à court, à moyen et à long terme.

À court terme, il n'y a pas d'obligation de retrait des nationalités accordées. En revanche, se pose la question de la reconnaissance, ou non, de ces nationalités dans les autres États membres. Qu'en est-il de la rencontre des deux *M.* : l'arrêt *Malte* est-il compatible avec l'arrêt *Micheletti* ? Certains jugeront que d'autres États membres pourraient se prévaloir de la condamnation en manquement pour refuser la reconnaissance des effets de cette nationalité, comme la libre circulation, sur la base d'une sorte d'ordre public européen — mais ici, aussi, l'abus de droit eût permis une assise plus solide. D'autres jugeront, à l'inverse, que, pour le passé, les effets des nationalités déjà attribuées ne peuvent être remis en cause du fait même de l'invocation, par la Cour, de la jurisprudence *Micheletti* et de la confiance mutuelle pour asseoir sa condamnation. Les deux raisonnements peuvent se défendre. Néanmoins, tant au regard de l'insistance de la Cour au maintien de la jurisprudence *Micheletti*, selon laquelle les États membres « sont tenus » de reconnaître les effets d'une nationalité accordée par un autre État membre (point 101), qu'au regard des effets d'une condamnation en manquement, la seconde branche de l'alternative nous paraît la plus pertinente.

À moyen terme, ces effets sont, précisément, l'obligation pour Malte d'adapter sa législation condamnée. À défaut, elle pourrait se voir condamnée, à la suite d'une deuxième action, à des astreintes considérables, telles celles qui ont sanctionné la Hongrie

(16) Conclusions de l'avocat général Tesauro, présentées le 30 janvier 1992, *Micheletti* e.a., C-369/90, EU:C:1992:47, point 5. **(17)** Voy. en ce sens, *supra* note 1, les commentaires de H. Gaudin, ainsi que de L. D. Spieker et F. Weber. Voy. aussi A. Calamia, « Riforme abusive dei modi di acquisto della cittadinanza nell'Unione europea ? Considerazioni intorno alla prassi recente di alcuni Stati membri », *in* A. Calamia (dir.), *L'abuso del diritto*, Giappichelli, 2017. **(18)** C.J., arrêt du 19 octobre 2004, *Zhu et Chen*, C-200/02, EU:C:2004:639, points 34 et s., et conclusions de l'avocat général Tizzano, présentées le 18 mai 2004, *Zhu et Chen*, EU:C:2004:307, points 109, 116 et 122. Voy. J.-Y. Carlier, *Libre circulation des personnes et politique migratoire dans l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 222, et cette chronique, *J.D.E.*, 2005, p. 72, n° 8. **(19)** Pour un cas, en droit des sociétés, où la notion examinée n'est pas retenue dans le cadre d'un établissement de société que l'État concerné estimait abusif, voy. C.J., arrêt du 9 mars 1999, *Centros*, C-212/97, EU:C:1999:126. **(20)** Sur ces notions, voy. D. Berlin, F. Martucci et F. Picod (dir.), *La fraude et le droit de l'Union européenne*, Bruylant, 2017 ; R. de la Feria et S. Vogenauer (dir.), *Prohibition of Abuse of Law - A New General Principle of EU Law*, Hart Publishing, 2011 ; K. Lenaerts, « Le Concept d'abus de droit dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne en matière de fiscalité directe », *in L'Europe au présent ! Liber amicorum Melchior Wathelet*, Bruylant, 2018, p. 825 ; D. Leczykiewicz, « Prohibition of abusive practices as a "general principle" of EU law », *C.M.L.R.*, 2019, vol. 56, n° 3, p. 703 ; K. E. Sørensen, « Abuse of rights in Community law : A principle of substance or merely rhetoric ? », *C.M.L.R.*, 2006, vol. 43, n° 2, p. 423 ; D. Triantafyllou, « L'interdiction des abus de droit en tant que principe général du droit communautaire », *Cah. dr. eur.*, 2002, n°s 5-6, p. 611. **(21)** GEDIP, *Lignes directrices sur l'influence du droit de l'Union sur les droits étatiques de la nationalité*, 21 septembre 2025, p. 2.

strada lex EUROPE
Université Catholique de Louvain / UCLouvain (Main) (130.104.96.114)
Libre circulation des personnes dans l'Union européenne
www.stradalex.eu - 21/05/2026
Toute utilisation de ce contenu pour l'entraînement d'IA, le text/data mining ou toute application d'IA autre que GenIA-L est interdite

Chroniques

en matière de non-respect des dispositions relatives à l'accueil des demandeurs d'asile[22].

Sur ce point aussi, dans l'affaire maltaise, un constat de manquement fondé sur l'abus de droit eût permis une solution plus modérée. Non pas en donnant l'absolution avec pénitence, ce qui eût conduit Malte à s'en soucier comme de colin-tampon, mais en condamnant avec l'indication de voies réductrices d'abus. Une voie, très indirecte, mais très respectueuse de la souveraineté, est imaginable : la technique des nationalités ou naturalisations à degrés, ouvrant, selon le degré atteint, accès à différents droits. Rien n'empêcherait l'octroi d'une « nationalité nationale » ne donnant pas accès à la citoyenneté européenne. Certes, compte tenu de la lettre de l'article 20 TFUE, liant automatiquement la nationalité à la citoyenneté européenne, un autre terme devrait être utilisé, à l'image des *overseas citizens* au Royaume-Uni.

> « En matière de nationalité, le principe de la compétence étatique reste solidement ancré »

La Cour, dans l'arrêt *Kaur*[23], avait elle-même admis que cette citoyenneté nationale particulière ne donnait pas accès au droit de séjour et, partant, à la libre circulation. En cette affaire, après avoir cité la formule *Micheletti* de la souveraineté nationale pour l'octroi de la nationalité dans le respect du droit communautaire, la Cour avait ajouté que « sur la base de ce principe de droit coutumier international, le Royaume-Uni a [...] défini plusieurs catégories de citoyens britanniques auxquelles il a reconnu des droits différents en fonction de la nature des liens qui les unissaient avec le Royaume-Uni »[24]. Là aussi, les liens entre la personne et l'État sont évoqués, et c'est précisément au regard de la proximité plus ou moins grande de ces liens qu'ils ouvrent ou non accès à certains droits dont ceux liés à la citoyenneté européenne. Bien sûr, le Royaume-Uni avait, lors de son adhésion, joint une déclaration précisant les catégories de *citizens* ouvrant accès à la citoyenneté européenne. C'est, du reste, à ces mêmes *overseas citizens*, considérés comme ressortissants d'État tiers disposant d'un lien avec le Royaume-Uni, que celui-ci ouvrira le droit de vote aux élections européennes, avec l'aval de la Cour, dans l'affaire relative à Gibraltar[25]. Il pourrait s'en déduire que, même sans déclaration annexe, et même dans le cadre d'une condamnation en manquement n'évoquant pas la notion d'abus de droit, Malte pourrait adapter de la sorte sa législation en modalisant ses « citoyennetés ». Sa souveraineté serait sauvegardée, de même que les valeurs de l'Union. Mais ses finances publiques s'en ressentiraient, car, à terme, les candidats à cette citoyenneté nationale seraient bien peu nombreux.

Aussi, à long terme, se pose la question de l'amplitude des risques « d'attaques » par le droit de l'Union à l'encontre d'autres États en raison d'un octroi trop facile de leur nationalité et, partant, des droits attachés à la citoyenneté européenne. Nombre de critiques ont évoqué le risque que d'autres formes d'octroi de la nationalité ne remplissent pas le critère du « rapport particulier de solidarité et de loyauté » retenu par la Cour. On peut songer aux naturalisations pour mérite (France), pour anciens liens du sang (Italie)[26], pour appartenance à un certain groupe ethnique (Hongrie)[27] ou à un certain territoire (Irlande).

Ce serait négliger deux éléments. D'une part, une distinction doit être faite entre l'attribution de la nationalité à la naissance, *iure sanguinis* ou *iure soli*, et la naturalisation. La première résulte automatiquement, de plein droit, des conditions de la loi. La seconde fait suite à une décision individuelle répondant à une demande. D'autre part, les différentes hypothèses sensibles d'attribution ou d'octroi de nationalité évoquées ci-dessus comportent toutes, à des degrés divers, de façon individuelle ou collective, des rapports de solidarité et de loyauté. Par exemple, même si la république d'Irlande du Sud accorde sa nationalité (du reste non pas par naturalisation, mais par attribution *iure soli*) aux personnes nées sur l'île d'Irlande, en ce compris en Irlande du Nord, il y va là d'une manière de solidarité et de loyauté à l'égard d'un peuple. Cette motivation, si elle peut être critiquée de certains points de vue politiques, ne peut l'être juridiquement en l'assimilant à une marchandisation de la nationalité (*iure pecuniae*), pas plus qu'elle ne l'aurait été du point de vue de l'abus de droit comme le montrait l'arrêt *Chen* précité.

Reste le cas d'autres législations de naturalisation par investissement (Portugal, Espagne). À dire vrai, l'examen précis fait par la Cour de la législation maltaise réduit considérablement les hypothèses sanctionnables. Seuls les octrois de nationalité reposant sur la commercialisation *absolue* de la nationalité, sans aucun autre lien, sont visés. Il est ainsi souligné que, dans la législation maltaise, aucune condition de résidence effective n'est imposée, la « présence physique du demandeur sur [le territoire] étant seulement requise lors de la collecte de données biométriques pour obtenir le permis de séjour et pour la prestation du serment d'allégeance » (point 106). Comme le relève le GEDIP dans ses *Lignes directrices* précitées, l'arrêt *Commission c. Malte* « n'a pas introduit de contrôle d'effectivité au sens propre, mais simplement interdit la commercialisation de nationalité lorsque celle-ci ne s'accompagne d'aucune autre vérification de lien »[28]. On ne voit

(22) C.J., arrêt du 13 juin 2024, *Commission c. Hongrie (Accueil des demandeurs de protection internationale II)*, C-123/22, EU:C:2024:493 ; chronique « Droit européen des migrations », *J.D.E.*, 2025, p. 117, n° 1. **(23)** C.J., arrêt du 20 février 2001, *Kaur*, C-192/99, EU:C:2001:106. Voy. J.-Y. Carlier, *Libre circulation des personnes et politique migratoire dans l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 143, et cette chronique, *J.D.E.*, 2001, p. 54, n° 5. **(24)** Arrêt *Kaur*, C-192/99, point 20. **(25)** Arrêt *Espagne c. Royaume-Uni*, C-145/04, *supra* note 10. **(26)** La législation italienne n° 91/1992 sur la nationalité a fait l'objet d'une décision de la Cour constitutionnelle italienne sur la question de la simple transmission de la nationalité *iure sanguinis* aux lointains descendants, sans autre condition, confirmant sa conformité au droit international et européen. Voy. Cour const. it., 31 juillet 2025, n° 142/2025. Voy. les commentaires détaillés, en lien avec l'arrêt *Commission c. Malte*, de B. Nascimbene, « La cittadinanza nel diritto europeo », *Giustizia insieme*, 13 novembre 2025, et de C. delli Carri, « La cittadinanza dell'Unione europea come parametro interposto nella valutazione della legittimità costituzionale della legge n. 91/1992 », *Eurojus*, 1er avril 2025. Par cet arrêt, la Cour constitutionnelle ne s'est pas encore prononcée sur la validité du décret-loi n° 36/2025 du 28 mars 2025, qui restreint ces possibilités de transmission intergénérationnelle de la nationalité italienne *iure sanguinis*, en particulier en cas de possession d'une autre nationalité. Le décret-loi prévoit en effet la révocation rétroactive de la nationalité a toute personne n'ayant pas présenté de demande de reconnaissance de cette nationalité avant le 27 mars 2025, soit la veille du décret-loi. Des juridictions de fond se sont déjà interrogées sur la constitutionnalité de cette révocation implicite de la nationalité, en l'absence de dispositions transitoires. Elles visent notamment des obligations internationales de l'État, comme l'interdiction de la privation arbitraire de nationalité, mais aussi le droit de l'Union, ici davantage du point de vue de la perte de la citoyenneté européenne (Tribunal de Turin, ord. du 25 juin 2025, et Tribunal de Mantoue, ord. du 24 octobre 2025, www.cortecostituzionale.it/scheda-ordinanza/2025/167 et /2026/4). **(27)** Voy. S. Poli et L. Lonardo, « The attribution of national citizenship by Member States and its impact on EU values », *Federalismi*, 2026, n° 1, p. 134. **(28)** GEDIP, *op. cit.*, p. 1.

strada lex EUROPE
Université Catholique de Louvain / UCLouvain (Main) (130.104.96.114)
Libre circulation des personnes dans l'Union européenne
www.stradalex.eu - 21/05/2026
Toute utilisation de ce contenu pour l'entraînement d'IA, le text/data mining ou toute application d'IA autre que GenIA-L est interdite

guère d'État membre qui pourrait de ce fait entrer dans le viseur de la Commission.

En conséquence, nous ne pensons nullement, comme Dimitry Kochenov et Guillermo Íñiguez, que la Cour aurait créé un « dangerous precedent, one which carries exclusionary potential and which can jeopardise the legal status and rights of an undetermined number of Europeans » en ouvrant « the door for itself to decide who may become the citizen of a Member State, substituting the EU's judgment for that of the Member States when acting in the field of their competence »[29]. Comme le montrent les précisions ci-dessus, résultant directement de l'arrêt et, comme l'avocat général lui-même – bien que d'un avis différent — l'avait souligné en ses conclusions, même s'il était fait droit à la procédure en manquement, la conséquence n'en serait pas, ni pour Malte ni pour tout autre État, de porter « atteinte à la légalité de l'ensemble du cadre législatif [...] en matière de naturalisation », en manière telle que le recours en manquement formé par la Commission « ne constitue pas [...] une tentative de cette institution, avec l'aide directe ou indirecte de la Cour, de légiférer en matière de citoyenneté de l'Union » (point 36 des conclusions). Rien n'empêche donc de confirmer, aujourd'hui encore, en citant Paul Lagarde qui évoquait l'arrêt *Rottmann*, qu'en matière de nationalité, « le principe de la compétence étatique reste solidement ancré »[30]. Certes, cette souveraineté en matière de nationalité doit, comme pour bien d'autres droits, s'adapter aux constructions supranationales et, en particulier, au droit de l'Union européenne. Mais l'adaptation n'est point soumission quand elle s'exerce avec discernement et réciprocité, dans le respect mutuel des compétences. Certes aussi, à plus long terme, une intervention du législateur européen pour « la possible — et souhaitable — dissociation entre nationalité étatique et citoyenneté de l'Union » demeure une voie[31]. Nous y sommes favorables de longue date[32]. Néanmoins, il faut bien reconnaître qu'elle n'est guère réaliste, particulièrement en ces temps d'identités nationales fortes. La voie médiane de l'adaptation réciproque entre l'Union et les États membres, entre citoyenneté et nationalités à degrés nous paraît plus pertinente.

En conclusion, on peut approuver la décision de la Cour et considérer que cet arrêt ne constitue pas un point de rupture. Il représente une continuité des jurisprudences précédentes dans l'encadrement de la souveraineté en matière de nationalité. C'est un encadrement marginal, très exceptionnel, mais certain en ce qu'il est ancré dans les valeurs qui fondent l'Union et qui, du reste, ont aussi fondé la constitution démocratique des États qui la composent. En cela, il s'agit bien d'un point d'orgue, une légère rupture du tempo par une longue note tenue qui pourra faiblir après l'attaque, faute d'autre nécessité d'intervention.

B. Citoyenneté et statut personnel

7. — Statut fondamental et statut personnel — Par deux arrêts, la Cour confirme et affermit le droit à la libre circulation et à la reconnaissance du statut personnel, en particulier en matière d'enregistrement des actes et contrats de mariage. Dans l'affaire ***Wojewoda Mazowiecki***[33], souvent citée *Trojan* du nom d'une partie, il y va d'un mariage de personnes de même sexe pour lequel la Cour prolonge sa jurisprudence *Coman*[34]. Il s'agit ici de la reconnaissance en Pologne d'un mariage homosexuel célébré en Allemagne entre un Polonais et un autre Polonais ayant également la nationalité allemande. Pour que leur mariage soit reconnu en Pologne, il doit faire l'objet d'une inscription dans le registre d'état civil polonais. Les autorités compétentes refusent, au motif que le droit polonais n'autorise pas le mariage entre personnes de même sexe.

Rappelant ses jurisprudences, la Cour confirme que les États membres sont obligés de reconnaître, aux fins de l'exercice des droits conférés par le droit de l'Union, le statut marital acquis légalement dans un autre État membre. Elle rappelle aussi que cette obligation n'implique pas d'introduire le mariage entre personnes de même sexe dans le droit interne, ce qui a d'autant plus d'importance pour la Pologne qui, à la différence de la Roumanie dans l'affaire *Coman*, a inscrit la définition du mariage comme une union entre personnes de sexes différents dans sa constitution. La Cour rappelle encore que les États membres ont une marge d'appréciation pour choisir les modalités de *reconnaissance* d'un mariage de personnes de même sexe. Toutefois, lorsque, comme en l'espèce, un État membre choisit de prévoir une modalité unique pour la reconnaissance des mariages conclus dans un autre État membre, telle que la transcription de l'acte de mariage dans le registre d'état civil, il est tenu d'appliquer cette modalité également aux mariages conclus entre personnes de même sexe.

En d'autres termes, lorsqu'il est nécessaire, l'enregistrement du changement de statut matrimonial doit se faire, comme l'enregistrement du changement d'identité, affirmé dans l'arrêt *Mirin*[35] cité par la Cour. Sans être suivies sur ce point, les conclusions de l'avocat général offraient une approche plus détaillée de la distinction entre, d'une part, la nécessaire reconnaissance du mariage en ses effets liés à la libre circulation du point de vue du respect de la vie familiale, fût-ce « en des conditions équivalentes », comme le propose souvent la Cour européenne des droits de

(29) D. Kochenov et G. Íñiguez, « EU Citizenship's new essentialism », *European Law Review*, 2025, n° 4, p. 455. **(30)** P. Lagarde, « Les compétences de l'État en matière d'octroi et de délivrance de la nationalité », *in* SFDI, *Droit international et nationalité*, Pedone, 2012, p. 91. **(31)** J. Heymann, *op. cit.*, *Rev. aff. eur.*, 2025/2, p. 370, référençant aussi E. Pataut, « Selling Citizenship - A Challenge for Europe. A Commentary on the CJEU's Decision in *Commission v Malta* », *Yearbook of PIL*, 2025, vol. 26, n° 1, spéc. pp. 215-216. **(32)** J.-Y. Carlier, « *Incola est.* About European Citizenship », *in* A. Böcker, T. Havinga, P. Minderhoud, H. van de Put, L. de Groot-van Leeuwen, B. de Hart, A. Jettinghoff et K. Zwaan (dir.) *Migratierecht en rechtssociologie, gebundeld in Kees' studies, Migration Law and Sociology of Law, collected essays in honour of Kees Groenendijk*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2008, pp. 161-168, et « Réinventer la citoyenneté européenne », *in* C. Fiévet, *Invention et réinvention de la citoyenneté*, éd. Joelle Sampy, 2000, pp. 697-704. Voy. aussi, L. Moccia, « European civic citizenship and EU integration policies », *Civitas Europa*, vol. 40, n° 1, 2018, pp. 107-125. **(33)** C.J., arrêt du 25 novembre 2025, *Wojewoda Mazowiecki*, C-713/23, EU:C:2025:917 ; obs. Z. Nowicka, « Case C-713/23 *Wojewoda Mazowiecki* : On the rise of fundamental rights strategic litigation before the CJEU », *European Law Blog*, 8 décembre 2025 ; J. Coudron, « The EU Internal Market as a Vehicle for LGBTQ+ Rights : *Wojewoda Mazowiecki* (C-713/23) », *EU Law Live*, 4 décembre 2025 ; T. Pavone, S. Hermansen et L. Boulaziz, « Is the European Court of Justice a Protector of the Weak ? - What New Litigation Data Reveals About a Longstanding Debate », *Verfassungsblog*, 14 décembre 2025 ; M. Rouy, « Citoyenneté et reconnaissance du mariage entre personnes de même sexe : précisions de l'arrêt *Trojan* », *Rev. aff. eur.*, actualités, 6 janvier 2026 ; C. Magritte, « De l'octroi d'un droit de séjour dérivé au droit de ne pas être discriminé en raison de son orientation sexuelle », *Cahiers de l'EDEM*, janvier 2026 ; C. De Capitani, « Arrêt "Wojewoda Mazowiecki" : reconnaissance transfrontalière du mariage des couples de même sexe », *J.D.E.*, 2026, p. 9. **(34)** C.J., arrêt du 5 juin 2018, *Coman e.a.*, C-673/16, EU:C:2018:385. Voy. J.-Y. Carlier, *Libre circulation des personnes et politique migratoire dans l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 605, et cette chronique, *J.D.E.*, 2019, p. 171, n° 13. **(35)** C.J., arrêt du 4 octobre 2024, *Mirin*, C-4/23, EU:C:2024:845 ; cette chronique, *J.D.E.*, 2025, p. 177, n° 11, cité dans l'arrêt *Wojewoda Mazowiecki* aux points 41, 48, 51, 63, 64 et 73.

strada lex EUROPE
Université Catholique de Louvain / UCLouvain (Main) (130.104.96.114)
Libre circulation des personnes dans l'Union européenne
www.stradalex.eu - 21/05/2026
Toute utilisation de ce contenu pour l'entraînement d'IA, le text/data mining ou toute application d'IA autre que GenIA-L est interdite

Chroniques

l'homme et, d'autre part, la transcription, optionnelle, dans les registres de l'état civil[36]. On notera qu'en l'espèce, la décision de la Cour n'est pas liée à la nécessité de la reconnaissance d'un mariage aux fins d'un droit de séjour dérivé pour le conjoint, ressortissant d'État tiers, comme dans l'affaire *Coman*. En effet, ici, les conjoints sont, tous deux, citoyens européens. C'est donc en considération de l'ensemble des droits liés à la citoyenneté, dont le respect de la vie privée et familiale, que la Cour affirme un principe général de non-discrimination au regard de l'orientation sexuelle, comme elle le fit au regard de l'âge et de la religion[37].

Les choses pourraient paraître plus simples dans l'affaire ***Tatrauskė***[38], qui concerne un mariage hétérosexuel célébré en Italie entre un Italien et une citoyenne européenne inscrite au registre de la population en Lituanie et donc probablement lituanienne, sans que ce soit établi. L'acte de mariage italien mentionne le choix d'un régime matrimonial de séparation de biens. Il est transcrit dans les registres de l'état civil en Lituanie, mais le Centre des registres des contrats de mariage refuse de l'inscrire dans ses registres, au motif que, pour y être transcrit, un tel acte doit mentionner le numéro d'identification personnel lituanien de l'un au moins des deux époux. Telle mention, qui du reste n'est pas requise pour un contrat de mariage lituanien, n'est pas possible dans l'acte italien et ne peut être ajoutée.

Bien que la législation lituanienne ait, depuis, supprimé cette exigence, la Cour estime la réponse nécessaire à la solution du litige, ce qui lui permettra de confirmer l'importance de la libre circulation des citoyens et des actes liés à leur statut. Rappelant la règle *locus regit actum*, ayant pour conséquence que « la forme d'un acte public est régie par la loi de l'État membre dans lequel cet acte a été établi » (point 40), la Cour omet toutefois de citer le règlement (UE) 2016/1103 relatif aux régimes matrimoniaux (Rome V)[39]. Il eût été bon de rappeler que, selon ce règlement, « un acte authentique [de contrat de mariage, tel celui en l'espèce] établi dans un État membre a la même force probante dans un autre État membre que dans l'État membre d'origine ou y produit les effets les plus comparables, pour autant que cela ne soit pas manifestement contraire à l'ordre public de l'État membre concerné » (article 58, § 1). Si la Cour préfère se fonder sur l'article 21, § 1, TFUE, c'est qu'elle entend bien se centrer sur la liberté de circulation du citoyen pour s'opposer à une réglementation « qui subordonne l'inscription au registre national des contrats de mariage d'un contrat de mariage conclu dans un autre État membre à la condition que ce contrat mentionne le numéro d'identification personnel, attribué par ce premier État membre, de l'un au moins des deux époux, alors qu'une telle condition n'est pas prévue pour l'inscription, à ce registre, d'un contrat de mariage conclu dans ce même État membre et que les données contenues dans ledit contrat permettent l'identification des personnes l'ayant conclu » (dispositif).

Associant cette lecture à celle de tout enregistrement d'acte relatif au statut personnel, en référençant notamment l'arrêt *Mirin* précité, la Cour peut confirmer une leçon plus large : si l'instauration des registres et des règles relatives à leur fonctionnement relève de la compétence des États membres, ces derniers doivent, dans l'exercice de cette compétence, « respecter le droit de l'Union et, en particulier, les dispositions du Traité FUE relatives au droit reconnu à tout citoyen de l'Union de circuler et de séjourner sur le territoire des États membres, en reconnaissant, à cette fin, l'état des personnes établi dans un autre État membre conformément au droit de celui-ci » (point 36). On notera que, dans les deux affaires, qui sont postérieures à l'arrêt *Commission c Malte*, la Cour n'hésite pas, citant cet arrêt, à reprendre le mantra *Grzelczyk* dans sa formulation constitutionnalisée du statut de citoyen de l'Union qui « constitue » le statut fondamental des ressortissants des États membres (*Wojewoda Mazowiecki*, point 40, et *Tatrauskė*, point 33), alors même que les deux avocats généraux s'en étaient tenus à la formule classique de la citoyenneté ayant « vocation à » être le statut fondamental[40]. Dans la voie d'une citoyenneté européenne devenue constitutive d'un statut fondamental, il est permis de s'interroger si une référence plus nette à la formule *Zambrano* de « la jouissance effective de l'essentiel des droits » du citoyen, voire de toute personne, ne serait pas de nature à détacher progressivement le respect des identités diverses de la libre circulation[41]. Cependant, cette voie paraît plus ardue dans le délicat équilibre recherché par la Cour entre les compétences de l'Union et la souveraineté des États membres.

C. Citoyenneté et droit de séjour

8. — Le droit de séjour n'est pas conditionné par la carte de séjour — On sait, depuis l'arrêt *Royer*[42], que la distinction entre le

(36) Conclusions de l'avocat général Richard de la Tour, présentées le 3 avril 2025, *Wojewoda Mazowiecki*, C-713/23, EU:C:2025:235, spéc. point 55. **(37)** Voy. sur ce point les développements de C. De Capitani, *op. cit.*, *J.D.E.*, 2026, pp. 11-12. **(38)** C.J., arrêt du 11 décembre 2025, *Tatrauskė*, C-789/23, EU:C:2025:956, et conclusions de l'avocat général Szpunar, présentées le 22 mai 2025, *Tatrauskė*, C-789/23, EU:C:2025:378, point 11 et note n° 3. **(39)** Règlement (UE) 2016/1103 du Conseil, du 24 juin 2016, mettant en œuvre une coopération renforcée dans le domaine de la compétence, de la loi applicable, de la reconnaissance et de l'exécution des décisions en matière de régimes matrimoniaux, *J.O.*, 2016, L 183, p. 1. **(40)** Conclusions de l'avocat général Richard de la Tour, *Wojewoda Mazowiecki*, C-713/23 – rédigées avant l'arrêt *Commission c. Malte* —, point 26, note 20, et conclusions de l'avocat général Szpunar, *Tatrauskė*, C-789/23 — rédigées après l'arrêt *Commission c. Malte* —, point 34, note 9. Dans ses conclusions sur l'affaire *Shipov* (C-43/24), qui concerne la reconnaissance et l'inscription en Bulgarie d'un changement de genre, de nom et de numéro d'identification, l'avocat général Richard de la Tour semble prendre acte de l'évolution de la formule, faisant, il est vrai en note infrapaginale, « rappel du principe selon lequel le statut de citoyen de l'Union *constitue* le statut fondamental des ressortissants des États membres » (conclusions, présentées le 4 septembre 2025, C-43/24, EU:C:2025:657, note 24, nous soulignons). En revanche, dans l'arrêt du 12 mars 2026, *Shipova* (C-43/24, EU:C:2026:183), la Cour n'utilise nullement le mantra *Grzelczyk* que ce soit dans sa formulation originale de vocation ou dans sa formulation constitutionnalisée d'un statut fondamental constitué. Cet arrêt, sortant du champ temporel de la chronique sera analysé l'an prochain. Constatons déjà que, faisant droit à l'inscription d'un changement de données relatives au genre, la Cour a pris la peine de modifier le nom fictif de l'affaire de *Shipov* en *Shipova*, ce faisant le féminisant. On notera toutefois qu'il serait erroné de considérer, comme ce fut parfois écrit, que la formulation de la citoyenneté européenne qui « constitue » le statut fondamental serait utilisée pour la première fois dans l'arrêt *Commission c. Malte* précité. Cette formulation apparaissait déjà dans l'arrêt *Stadt Duisburg (Perte de la nationalité allemande)*, aff. jointes C-684/22 à C-686/22, précité (point 42, alors que le point 35 reprend la formule *Grzelczyk* initiale) et dans l'arrêt du 5 septembre 2023, *Udlændinge- og Integrationsministeriet (Perte de la nationalité danoise)*, C-689/21, EU:C:2023:626 (point 38, alors que le point 29 reprend également la formule *Grzelczyk* initiale). On rappellera aussi que, aux termes du considérant 3 de la directive 2004/38, « La citoyenneté de l'Union *devrait constituer* le statut *de base* des ressortissants des États membres lorsqu'ils exercent leur droit de circuler et de séjourner librement » (*J.O.*, 2004, L 158, p. 77, et rectificatif, *J.O.*, 2004, L 229, p. 35, italiques ajoutées). **(41)** En ce sens, voy. les réflexions de Vincent Réveillère dans sa dernière chronique : « La citoyenneté de l'intégration, l'intégration par la citoyenneté : trouble dans les statuts », *Rev. trim. dr. eur.*, 2025, n° 3, p. 514. **(42)** C.J., arrêt du 8 avril 1976, *Royer*, 48/75, EU:C:1976:57, point 33. Voy. J.-Y. Carlier, *Libre circulation des personnes et politique migratoire dans l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 253, et cette chronique, *J.D.E.*, 2006, p. 81, n° 21.

strada lex EUROPE
Université Catholique de Louvain / UCLouvain (Main) (130.104.96.114)
Libre circulation des personnes dans l'Union européenne
www.stradalex.eu - 21/05/2026
Toute utilisation de ce contenu pour l'entraînement d'IA, le text/data mining ou toute application d'IA autre que GenIA-L est interdite

droit de séjour et le titre ou document qui matérialise ce droit est fondamentale. Le second n'est que la preuve du premier et ne peut le conditionner. Répétant ce qui fut écrit dans ce même *Journal* en 2006, on peut constater que « les membres de la famille d'un ressortissant d'un État membre, qui circulent avec lui, demeurent sujets à de nombreuses tracasseries administratives, particulièrement lorsqu'ils sont ressortissants d'États tiers. Après avoir, sur question préjudicielle, condamné indirectement la Belgique dans l'arrêt *MRAX* pour l'exigence de visa préalable imposée aux ressortissants d'États tiers, la Cour [avait condamné] l'Espagne en manquement pour le même motif et pour délivrance tardive des titres de séjour »[43]. Et voici qu'elle doit remettre le couvert dans l'affaire ***Stadt Wuppertal***[44].

La Cour confirme cet acquis dans le cadre d'une situation purement interne, sur pied de l'article 20 TFUE, relativement au droit et au titre de séjour d'un membre de la famille d'un citoyen sédentaire, pour permettre à celui-ci de bénéficier de la jouissance effective de l'essentiel de ses droits de citoyen en raison de la relation de dépendance à l'égard de ce ressortissant d'État tiers, en l'espèce la mère qui dispose de la garde exclusive de l'enfant citoyen. La Cour précise que, même dans telle situation purement interne, le titre « ne revêt pas la nature d'un acte constitutif de droits » (dispositif, point 1). En conséquence, d'une part, « le droit de séjour dérivé dont bénéficie, sur le fondement de [l'article 20 TFUE], un ressortissant d'un pays tiers, membre de la famille d'un citoyen de l'Union, prend naissance non pas au moment de l'introduction de la demande ayant pour objet la reconnaissance d'un tel droit de séjour, mais dès le moment où naît la relation de dépendance entre ce ressortissant et ce citoyen de l'Union » (dispositif, point 2), en manière telle que, d'autre part, il ne peut être imposé à la mère ressortissante de pays tiers, pour bénéficier du droit de séjour avec son enfant dépendant, national de l'État membre, de « se voir délivrer *a posteriori* un visa dans ce pays tiers » (dispositif, point 3). Un mois plus tôt, dans une affaire ***État belge (Preuve du lien de dépendance)***[45], relative, elle, au regroupement familial d'un citoyen ayant fait usage de sa liberté de circulation, les critères de preuve du lien de dépendance inverse du regroupé étaient précisés, en substance, selon ces termes : un ressortissant d'un pays tiers, parent d'un citoyen de l'Union, bénéficie d'un droit de séjour dérivé de plus de trois mois dans l'État membre d'accueil s'il apporte la preuve, d'une part, qu'il était à la charge de ce citoyen dans son pays d'origine à la date à laquelle il a quitté ce dernier et, d'autre part, qu'il est à la charge dudit citoyen à la date d'introduction de sa demande de carte de séjour, lorsque plusieurs années se sont écoulées entre ces deux dates.

9. — Droit de séjour et droits sociaux — L'arrêt ***Jobcenter Arbeitplus Bielefeld***[46] renforce le principe de non-discrimination entre citoyens européens au regard du droit de séjour et des droits sociaux, en particulier pour le citoyen européen parent d'un enfant européen. Face à la législation allemande, qui permet de refuser le droit de séjour au père européen d'un enfant, lui-même citoyen européen, au motif qu'il bénéficie d'aide à la recherche d'emploi, alors que tel refus ne pourrait être opposé au père européen d'un enfant allemand, la Cour dit pour droit que « l'article 24 de la directive 2004/38/CE [...] doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation d'un État membre en vertu de laquelle un permis de séjour, prévu par le droit national aux fins de l'exercice de l'autorité parentale, ne peut pas être délivré à un citoyen de l'Union qui est titulaire de l'autorité parentale sur son enfant mineur, au seul motif que ce dernier, bien qu'étant également citoyen de l'Union et séjournant sur le territoire de cet État membre en vertu de cette directive, n'en possède pas la nationalité » (dispositif).

Pour ce faire, la Cour rappelle la formule *Grzelczyk* : « l'article 20, paragraphe 1, TFUE confère à toute personne ayant la nationalité d'un État membre le statut de citoyen de l'Union et [...] ce statut a vocation à être le statut fondamental » (point 34). On note qu'il s'agit ici encore d'une « vocation » et non d'un élément constitué comme dans la jurisprudence *Commission c Malte*, qui, pourtant, précédait. Ce statut fondamental comporte le principe de non-discrimination, sauf exception prévue par les textes, notamment en matière de droits sociaux. Or, cette jurisprudence confirme une certaine tendance vers l'interprétation stricte de la chaîne des arrêts *Dano*, *Alimanovic* et *Garcia Nieto*[47], qui avaient limité l'accès des citoyens de l'Union aux droits sociaux. La Cour évite du reste de citer ces jurisprudences, préférant rappeler sa jurisprudence *Jobcenter Krefeld*[48]. Elle l'adapte au cas d'espèce en notant que « si, en sa qualité de titulaire d'un droit de séjour sur le territoire national aux seules fins d'y chercher un emploi, ces prestations [sociales] peuvent être refusées [au père, citoyen européen] par le législateur national sur le fondement de la dérogation que prévoit l'article 24, paragraphe 2, de la directive 2004/38, il n'en demeure pas moins que celui-ci peut, le cas échéant, prétendre au versement desdites prestations à un autre titre », lorsque, comme en l'espèce, « l'enfant de l'intéressé jouit d'un droit de séjour au titre de la directive 2004/38 qui n'est pas l'un de ceux visés » aux articles 6, § 1 (période maximale de trois mois), et 14, § 4, sous b) (demandeur d'emploi), de la directive 2004/38 (points 55-57). On ne peut que s'en réjouir et apprécier cet affermissement de la citoyenneté comme statut fondamental au regard des droits sociaux et la nécessité, pour les autorités et juridictions nationales, d'examiner, au cas par cas, les conditions d'accès aux prestations sociales.

(43) Voy. J.-Y. Carlier, *Libre circulation des personnes et politique migratoire dans l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 253, et cette chronique, *J.D.E.*, 2006, p. 81, n° 22, avec références à C.J., arrêts du 25 juillet 2002, *MRAX*, C-459/99, EU:C:2002:461, et du 14 avril 2005, *Commission c. Espagne*, C-157/03, EU:C:2005:225. On notera que la distinction entre le droit et le titre de séjour n'exclut nullement que ce titre soit uniformisé et sécurisé. Voy. le nouveau règlement (UE) 2025/1208 du Conseil, du 12 juin 2025, relatif au renforcement de la sécurité des cartes d'identité des citoyens de l'Union et des documents de séjour délivrés aux citoyens de l'Union et aux membres de leur famille exerçant leur droit à la libre circulation, *J.O.*, L, 2025/1208. **(44)** C.J., arrêt du 8 mai 2025, *Stadt Wuppertal*, C-130/24, EU:C:2025:340 ; obs. A. Rigaux, « Citoyenneté européenne - Droit de séjour dérivé », *Europe*, n° 7, juillet 2025, comm. 210. Voy. aussi, à propos d'une situation purement interne avec obligation de quitter non le territoire de l'Union pris dans son ensemble, mais le seul territoire de l'État membre de résidence, les conclusions de l'avocate générale Capeta, présentées le 4 septembre 2025, sur l'affaire en cours *Safi*, C-147/24, EU:C:2025:650. **(45)** C.J., arrêt du 10 avril 2025, *État belge (Preuve du lien de dépendance)*, C-607/21, EU:C:2025:650. **(46)** C.J., arrêt du 1er août 2025, *Jobcenter Arbeitplus Bielefeld*, C-397/23, EU:C:2025:602 ; obs. A. Rigaux, « Citoyenneté européenne - Regroupement familial et droits sociaux », *Europe*, nº 10, octobre 2025, comm. 295. **(47)** C.J., arrêts du 11 novembre 2014, *Dano*, C-333/13, EU:C:2014:2358 ; du 15 septembre 2015, *Alimanovic*, C-67/14, EU:C:2015:597, et du 25 février 2016, *García-Nieto* e.a., C-299/14, EU:C:2016:114. Voy. J.-Y. Carlier, *Libre circulation des personnes et politique migratoire dans l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 474, et cette chronique, *J.D.E.*, 2016, p. 153, nos 2-5 ; M. Haag, « The Court of Justice's shift in interpreting Directive 2004/38 and Union citizenship : An illusion of legislative intention and legal certainty », *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2025, vol. 32, n° 1, p. 8 ; S. Mantu, « When Equal Treatment is Not Enough : Human Dignity for Migrant EU Citizens », *European Papers*, 2025, vol. 10, n° 1, p. 137. **(48)** C.J., arrêt du 6 octobre 2020, *Jobcenter Krefeld*, C-181/19, EU:C:2020:794. Voy. J.-Y. Carlier, *Libre circulation des personnes et politique migratoire dans l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 701, et cette chronique, *J.D.E.*, 2021, p. 191, n° 18.

strada lex EUROPE
Université Catholique de Louvain / UCLouvain (Main) (130.104.96.114)
Libre circulation des personnes dans l'Union européenne
www.stradalex.eu - 21/05/2026
Toute utilisation de ce contenu pour l'entraînement d'IA, le text/data mining ou toute application d'IA autre que GenIA-L est interdite

Chroniques

10. — Citoyens... réfugiés ? — Une autre question lie citoyenneté européenne, reconnaissance de droits fondamentaux et droit de séjour. Elle concerne des citoyens qui, se considérant comme persécutés dans leur État membre, au regard de leur identité, notamment sexuelle ou ethnique, envisagent de se réfugier dans un autre État membre et d'y revendiquer, non pas tant le droit de séjour en qualité de citoyen que le statut de réfugié, au sens de la Convention de Genève de 1951, au motif d'une crainte avec raison de persécutions en raison de leur appartenance à un groupe social particulier[49]. Telle question ne paraît pas encore avoir été soumise à la Cour, mais bien aux autorités et juridictions nationales.

Ainsi, en 2025, en Italie, un tribunal de Bologne a reconnu la qualité de réfugié à un Hongrois revendiquant son origine ethnique rom et son identité transsexuelle[50]. Selon Eurostat, depuis 2020, il y aurait plus de 1 500 citoyens européens ayant demandé le statut de réfugié dans un autre État membre[51]. Il s'agirait principalement de Hongrois, de Polonais, de Roumains et de Bulgares[52]. Or, en principe, le droit de l'Union exclut la reconnaissance du statut de réfugié à un citoyen européen, en vertu du Protocole n° 24 annexé au TFUE. Ce protocole, dit protocole Aznar, du nom du Premier ministre espagnol de l'époque, fut déjà annexé en 1997 au traité d'Amsterdam, à la suite d'un différend entre la Belgique et l'Espagne à propos de l'examen, par la Belgique, d'une demande d'asile introduite par des Basques, soupçonnés d'appartenance ou de lien avec la guérilla armée indépendantiste de l'ETA[53].

Ce protocole établit une présomption selon laquelle « toute demande d'asile présentée par un ressortissant d'un État membre ne peut être prise en considération ou déclarée admissible ». Cette présomption ne peut être renversée que, collectivement, si les institutions de l'Union ont constaté des violations graves des droits de l'homme dans l'État membre d'origine concerné (article unique, sous *a*, *b* et *c*)[54] ou, individuellement, si un État membre décide d'examiner telle demande tout en la présumant « manifestement non fondée » (article unique, sous *d*)[55]. Cette présomption est confirmée par les textes de droit dérivé en matière d'asile qui, tous, désignent comme seuls bénéficiaires les « ressortissants d'États tiers ou les apatrides »[56].

Pourquoi le droit de l'Union déroge-t-il de la sorte à la convention de Genève, ratifiée par tous les États membres ? Une première justification, inscrite au début de l'article unique mentionné, fait référence au « niveau de protection des droits fondamentaux et des libertés fondamentales dans les États membres de l'Union ». Il s'agit, en quelque sorte, de considérer que tous les États membres sont des pays d'origine sûrs qui ne peuvent plus être « producteurs » de réfugiés. La justification fut critiquée en doctrine comme étant par trop présomptueuse au vu, notamment, des condamnations dont chaque État membre fait l'objet par la Cour E.D.H.[57]. La critique ne manque pas de pertinence. Ni les traités UE et FUE ni la Charte ne garantissent le respect absolu des droits fondamentaux, même s'ils permettent de mettre en place des mécanismes qui en renforcent le contrôle, particulièrement dans le cadre de la libre circulation des personnes.

Une deuxième justification se lit dans le préambule du protocole sur l'asile, rappelant que « tout ressortissant d'un État membre jouit, en tant que citoyen de l'Union, d'un statut spécial et d'une protection spéciale [...] [et dispose notamment] d'un droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres » (considérants 6 et 7). Dès lors, le ressortissant d'un État membre ne doit pas bénéficier de l'asile pour échapper aux persécutions qu'il craindrait dans son pays d'origine, il lui suffit, en qualité de citoyen européen, d'utiliser son droit de séjour dans un autre État membre et d'y bénéficier, en vertu de ce statut fondamental, de droits égaux à ceux du national. Cette situation est proche de celle « applicable à une personne considérée par les autorités compétentes des pays dans lesquels cette personne a établi sa résidence comme ayant les droits et les obligations attachés à la possession de la nationalité de ce pays ». Or, cette formulation est, à la lettre, celle de l'article 1, lettre E, de la convention de Genève, qui prévoit que le statut de réfugié « ne sera pas applicable » à telle personne. La citoyenneté commune s'apparenterait à un motif d'exclusion. La prudence impose deux tempéraments. L'assimilation du citoyen de l'Union au national de l'État n'est pas parfaite. D'une part, ce citoyen pourrait faire l'objet d'un mandat d'arrêt européen[58]. D'autre part, alors que le national ne peut faire l'objet d'un bannissement[59], le citoyen européen peut encore faire l'objet d'une expulsion, non seulement pour atteinte à l'ordre public, mais aussi, comme rappelé ci-dessus et malgré les précisions de la Cour, pour absence de moyens de subsistance suffisants (*supra*, n° 9). Or, à l'inverse, le bénéficiaire de la qualité de réfugié ne peut, pour ces motifs, faire l'objet d'un refoulement vers son pays d'origine.

(49) Convention relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951, *Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, p. 150, n° 2545 (1954), art. 1. **(50)** Tribunal de Bologne, section spéciale immigration, protection internationale et libre circulation, décret n° r.g. 8445/2023 du 10 octobre 2025 (www.questionegiustizia.it/data/doc/4387/tribunale-bologna_anonima.pdf) ; obs. C. Scissa, « Mutual trust does not supersede human rights ! Italian judges unprecedently recognize the refugee status to an EU citizen », *EU Law Analysis*, 30 janvier 2026. **(51)** Eurostat, *Demandeurs d'asile par type, nationalité, âge et sexe*, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_asyappctza__custom_19546983/default/table. **(52)** À propos de l'octroi de l'asile, sans précision du statut exact, par la Hongrie à un ancien vice-ministre de la Justice polonais, voy. S. Kucharski, « The Branch That Finally Snapped - Hungary granting asylum to a Polish member of Parliament and the principle of mutual trust », *Verfassungsblog*, 15 janvier 2025. **(53)** Protocole n° 24 sur le droit d'asile pour les ressortissants des États membres de l'Union européenne, *J.O.*, 2012, C 326, p. 305, et Protocole n° 6 du même nom, en annexe du Traité d'Amsterdam, du 2 octobre 1997, *J.O.*, 1997, C 340, p. 103. **(54)** Notamment, selon les lettres c et d, par référence à la procédure de l'article 7 TUE en matière de constat qu'il existe un risque clair de violation grave par un État membre des valeurs visées à l'article 2 TUE. **(55)** À cet égard, la Belgique a fait une déclaration (n° 5), en annexe du Protocole n° 6 annexé au traité d'Amsterdam, selon laquelle « conformément à ses obligations au titre de la convention de Genève [...] elle effectuera, conformément à la disposition énoncée à l'article unique, point d) [...] un examen individuel de toute demande d'asile présentée par un ressortissant d'un autre État membre ». **(56)** Voy. par exemple, articles 1 et 2, sous i), de la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 2011, concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection, *J.O.*, 2011, L 337, p. 9. **(57)** A. Weyembergh et E. Bribosia, « Le citoyen européen privé du droit d'asile ? », *J.T.D.E.*, 1997, p. 204. **(58)** Voy., vingt ans après la présence de Basques, les questions soulevées par la présence de Catalans en Belgique, H. Labayle et B. Nascimbene, « Refuge ou asile ? La situation de Carles Puigdemont en Belgique au regard du droit de l'Union européenne », *EU Migration Law Blog*, 6 novembre 2017. Pour les suites de ces affaires, voy. aussi C.J., arrêt du 5 février 2026, *Puigdemont i Casamajó e.a. c. Parlement (Levée de l'immunité parlementaire)*, C-572/23 P, EU:C:2026:70, par lequel la Cour annule l'arrêt du Tribunal du 5 juillet 2023, T-272/21, EU:T:2023:373, qui avait confirmé la décision de levée d'immunité par le Parlement européen. La Cour se fonde sur un motif principal d'erreur de droit dans l'appréciation de l'impartialité du rapporteur nommé pour instruire la demande de levée d'immunité. **(59)** Article 12, § 4, du pacte international relatif aux droits civils et politiques, adopté le 16 décembre 1966 par l'Assemblée générale des Nations unies, *Recueil des traités des Nations unies*, vol. 999, p. 186, et vol. 1057, p. 407.

strada lex EUROPE
Université Catholique de Louvain / UCLouvain (Main) (130.104.96.114)
Libre circulation des personnes dans l'Union européenne
www.stradalex.eu - 21/05/2026
Toute utilisation de ce contenu pour l'entraînement d'IA, le text/data mining ou toute application d'IA autre que GenIA-L est interdite

Ces tempéraments nécessaires justifient assez bien la position de la Belgique : toute demande d'asile est examinée, même si celle qui est introduite par un citoyen de l'Union est frappée d'une présomption *iuris tantum* d'irrecevabilité[60]. Elle justifie aussi la position de la juridiction italienne qui se fonde sur l'exception collective d'une procédure « article 7 TFUE » contre la Hongrie, sinon aboutie, à tout le moins engagée par le Parlement européen, pour considérer comme recevable et, en l'espèce, fondée une demande de statut de réfugié introduite par un citoyen européen. Du reste, l'Italie et d'autres États membres peuvent se prévaloir de leur asile constitutionnel pour examiner toute demande sur la base de leur souveraineté[61]. Les statuts de réfugié ou autre droit d'asile ainsi attribués à des citoyens européens, sur quelque base que ce soit, ne seront, en principe, reconnus ni dans l'État membre d'origine ni dans les autres États membres, à la différence d'autres changements dans l'état des personnes comme les mariages examinés ci-dessus (n° 7).

> « Les statuts de réfugié « intra-européen » attribués à des citoyens européens doivent demeurer exceptionnels »

À dire vrai, ces statuts de réfugié « intra-européen » ne diffèrent pas, en ce qu'ils ne seraient pas reconnus dans les autres États membres, des statuts de réfugié attribués à des ressortissants d'États tiers, et ce à la différence du statut de protection temporaire accordé aux Ukrainiens[62]. Sans doute les cas d'asile attribués à des citoyens européens doivent-ils demeurer exceptionnels, l'usage de la liberté de circulation permettant largement, comme le montre encore cette année la jurisprudence *Wojewoda Mazowiecki* précitée, la reconnaissance des droits fondamentaux, par exemple en matière de reconnaissance de l'identité de genre ou de mariage de personnes de même sexe, ainsi que les actes publics dressés en application de ces droits dans un autre État membre. Cependant, comme souvent, la marge éclaire la page et, mieux que tous autres, ces cas exceptionnels démontrent l'importance d'une Union de droit fondée sur des valeurs communes qui, tout en respectant les identités nationales, impose la confiance mutuelle. Ces situations mettant en lien l'asile et la citoyenneté européenne, tout comme celles qui mettent en lien la nationalité et la citoyenneté, montrent, paradoxalement, que l'Union peut aussi s'avérer, du point de vue des États, « une alliée inattendue » dans la défense de l'« intégrité territoriale des États membres » et de leur souveraineté bien comprise[63].

2 Travailleurs

11. — Protection des travailleurs et contrôle juridictionnel — Dans la jurisprudence de la Cour de justice, la protection plus classique du travailleur n'est pas délaissée, notamment en matière de droits sociaux des travailleurs frontaliers et de reconnaissance des qualifications (A). Toutefois, c'est à nouveau dans le monde du sport, et en particulier du football professionnel, que la Cour rend un arrêt de principe aux accents constitutionnels, encadrant l'autonomie procédurale relative aux réglementations d'une association sportive (la FIFA), en imposant la possibilité de contrôle, par les juridictions nationales, de la reconnaissance d'une sentence arbitrale (B).

A. Droits sociaux et qualifications

12. — Droits sociaux des travailleurs frontaliers — La saga des restrictions aux droits sociaux, en particulier aux allocations familiales, pour enfants de travailleurs frontaliers travaillant au Luxembourg n'est pas terminée[64]. Les affaires jointes ***Jouxy* e.a.**[65] concernent douze dossiers dans lesquels des travailleurs frontaliers, résidant en Belgique, en Allemagne ou en France, et exerçant une activité salariée au Luxembourg, se sont vu refuser ou retirer l'octroi des allocations familiales pour les enfants de leurs conjoints ou de leurs partenaires enregistrés, au motif que ces enfants n'avaient pas la qualité de membre de la famille, à défaut de preuve que le travailleur concerné pourvoit à l'entretien de l'enfant. Rappelant sa jurisprudence antérieure, la Cour dit pour droit que cette condition de « pourvoir à l'entretien » de l'enfant « est satisfaite lorsqu'il existe une communauté familiale entre ledit travailleur et l'enfant biologique ou adoptif de son conjoint ou de son partenaire enregistré, laquelle est caractérisée par l'existence d'un domicile commun au même travailleur et à cet enfant » (dispositif). En effet, le domicile commun « suffit, en principe, à lui seul à démontrer que ce travailleur pourvoit à l'entretien de cet enfant, le domicile commun caractérisant un lien de rattachement stable entre ces personnes » (point 34). Toutefois, la Cour précise encore, en sa motivation, que cette notion plus large de « communauté familiale » ne repose pas nécessairement sur un domicile commun « à temps complet », compte tenu notamment des « familles recomposées », ni même du tout sur un domicile commun, compte tenu des périodes d'étude, auquel cas « d'autres éléments objectifs présentant une certaine stabilité tels que, notamment, la participation aux frais de logement, de déplacement et/ou de la vie courante dudit enfant, doivent pouvoir être pris en compte afin de permettre à ce travailleur de démontrer qu'il continue à pourvoir à son entretien » (points 38 et 40). De même, dans l'arrêt ***Städteregion Aachen***[66], cette fois à propos d'une réglementation allemande, la Cour est contrainte de préciser que le droit de la libre circulation des travailleurs « s'oppose à une réglementation nationale qui subordonne l'octroi d'une aide à l'intégration sous forme de prestations d'assistance scolaire à l'enfant handicapé d'un travailleur frontalier, ressortissant de l'Union, à la condition que cet enfant réside sur le territoire national, dès lors qu'une telle condition va au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs poursuivis par cette réglementation » (dispositif, point 2). Autrement dit, il faut, encore et toujours, revenir à l'interrogation et à la réponse claire du regretté Denis Martin, dans

(60) Bien que la Belgique n'ait pas réitéré, en annexe du Protocole 24, sa déclaration de 1997, elle ne l'a pas davantage révoquée, en manière telle qu'elle demeure d'application. (61) Article 10 de la constitution italienne. Des dispositions d'asile figurent également dans la constitution allemande ou dans le préambule de la constitution française. (62) Voy. notre chronique « Droit européen des migrations », *J.D.E.*, 2026, p. 114, n^os 11-12, et « Réfugié d'un État membre à l'autre : vers la reconnaissance mutuelle de plein droit ? », *EU Migration Law Blog*, 5 mai 2025. (63) Comme l'exprimaient fort bien Henri Labayle et Bruno Nascimbene à propos de la crise catalane en conclusion de l'article précité, *supra* note 58. (64) Voy., l'an dernier, C.J., arrêt du 16 mai 2024, *Hocinx*, C-27/23, EU:C:2024:404 ; cette chronique, *J.D.E.*, 2025, p. 175, n° 8, et pour les précédents, J.-Y. Carlier, *Libre circulation des personnes et politique migratoire dans l'Union européenne*, *op. cit.*, pp. 16, 43, 397, 512, 644 et 703. (65) C.J., arrêt du 18 décembre 2025, *Jouxy* e.a., aff. jointes C-296/24 à C-307/24, EU:C:2025:999. (66) C.J., arrêt du 10 juillet 2025, *Städteregion Aachen*, C-257/24, EU:C:2025:567.

strada lex EUROPE
Université Catholique de Louvain / UCLouvain (Main) (130.104.96.114)
Libre circulation des personnes dans l'Union européenne
www.stradalex.eu - 21/05/2026
Toute utilisation de ce contenu pour l'entraînement d'IA, le text/data mining ou toute application d'IA autre que GenIA-L est interdite

Chroniques

son commentaire critique de l'arrêt *Giersch* dans ce journal : « Qu'est-ce qu'un travailleur frontalier ? Un travailleur. Point »[67].

13. — Qualifications en situation purement interne — Dans l'affaire ***NiZzA***[68], l'épouse serbe d'un travailleur allemand revendiquait le droit d'exercer la médecine en Allemagne, sur la base de son diplôme serbe, reconnu en Autriche où elle avait pratiqué. Toutefois, si la jurisprudence a toujours favorisé la libre circulation des diplômes et qualifications d'un État membre à l'autre, elle ne va pas jusqu'à admettre une sorte de libre pratique des diplômes d'État tiers qui auraient été reconnus dans un État membre, sauf si le droit national le permet sur la base de conditions d'expérience[69]. En l'espèce, cela eût été possible en Allemagne, pour une ressortissante d'un État membre, non pour une ressortissante d'État tiers. La juridiction nationale se demandait si, en qualité d'épouse d'un Allemand, cette ressortissante serbe ne pouvait, sur la base de la directive 2004/38, être assimilée à une ressortissante d'État membre. La Cour déclare la demande irrecevable au simple motif que la directive 2004/38 ne trouve pas à s'appliquer à une situation purement interne, s'agissant de l'épouse d'un Allemand qui n'a jamais circulé. La juridiction nationale eût été inspirée de viser des dispositions nationales permettant cette assimilation, voire d'invoquer « la jouissance effective de l'essentiel des droits ». Il est certes probable que la Cour n'aurait pas considéré qu'il y avait, pour l'intéressée, une obligation de quitter le territoire de l'Union pris dans son ensemble. En revanche, l'intéressée aurait pu tenter d'invoquer l'obligation de quitter le seul territoire de l'État membre de sa résidence habituelle comme risque suffisant d'atteinte disproportionnée à sa vie familiale, si l'on suit les conclusions de l'avocate générale Ćapeta dans une affaire en cours[70].

B. Sportifs professionnels

14. — Protection procédurale des footballeurs : l'arbitrage sous contrôle — Ces deux dernières années, nous avons rendu compte de plusieurs arrêts qui avaient renforcé les droits des sportifs professionnels, dans le prolongement de l'affaire *Bosman*[71]. Ces arrêts recadraient et encadraient fortement les associations sportives professionnelles, en particulier la toute-puissante FIFA, en soumettant plusieurs réglementations du sport au respect du droit de l'Union relatif tant à la liberté de circulation des travailleurs qu'au droit de la concurrence, en particulier en matière de transfert des joueurs[72]. Nous annoncions aussi, à partir des conclusions de l'avocate générale Ćapeta, l'affaire ***Royal Football Club Seraing***[73], à propos des effets d'une sentence arbitrale du tribunal arbitral du sport (TAS). La Cour, en grande chambre, suit largement ces conclusions et délivre, selon la formule de Denys Simon dans la note précitée, un « carton jaune pour les arbitres de la FIFA »[74].

L'affaire concerne à nouveau des dispositions du règlement de la FIFA sur le statut et le transfert des joueurs (RSTJ), qui interdit des pratiques dites de « third-party influence » et de « third-party ownership », permettant de céder à des tiers des droits économiques sur des joueurs. En l'espèce, le RFC Seraing avait utilisé cette pratique pour plusieurs joueurs au profit d'une société établie à Malte et ayant pour principale activité économique l'assistance financière aux clubs de football en Europe. En conséquence, le RFC Seraing a été condamné à une amende conséquente, confirmée par les diverses instances de la FIFA, en ce compris par le TAS siégeant à Genève, dont la sentence a été confirmée par le Tribunal fédéral suisse.

Parallèlement, le RFC Seraing avait introduit des procédures devant les juridictions belges qui le déboutèrent, considérant la sentence arbitrale, selon le Code judiciaire belge, « comme ayant les mêmes effets qu'une décision d'un tribunal dans les relations entre les parties, comme devant, partant, se voir reconnaître l'autorité de la chose jugée à compter de son prononcé et comme étant passée en force de chose jugée à compter du rejet, par le Tribunal fédéral, du recours introduit contre celle-ci » (point 49). Saisie d'un pourvoi, la Cour de cassation de Belgique pose à la CJUE des questions préjudicielles relatives à la conformité de cette reconnaissance de plein droit d'une sentence arbitrale au regard du droit de l'Union. Certes, les instances de la FIFA et le TAS avaient pris soin d'examiner la conformité des mesures au regard du droit de l'Union, en particulier de la libre circulation et de la concurrence, les estimant pour l'essentiel proportionnées aux « objectifs légitimes d'intérêt général d'ordre sportif, tenant notamment à la préservation de l'intégrité des compétitions » (point 33). En revanche, les juridictions nationales ne s'étaient pas prononcées, écartant ces moyens comme irrecevables du fait de la reconnaissance automatique de l'autorité de chose jugée de la sentence arbitrale. Malgré l'examen de la conformité du règlement de la FIFA au regard du droit de l'Union, mené par les instances sportives de façon plus approfondie que par le passé, la Cour de justice entend sauvegarder la garantie procédurale de la saisine d'une juridiction étatique susceptible de poser une question préjudicielle en interprétation du droit de l'Union. Aussi, dit-elle que le droit de l'Union s'oppose à ce que tant l'autorité de chose jugée entre parties que la force probante à l'égard d'un tiers soient reconnues à une sentence du TAS, dans le cas où « la conformité de ladite sentence aux principes et aux dispositions qui font partie de

(67) D. Martin, « Arrêts "Giersch" et "Prinz" : les différents statuts de l'étudiant », *J.D.E.*, 2013, p. 272, n° 10. Voy. C.J., arrêt du 20 juin 2013, *Giersch* e.a., C-20/12, EU:C:2013:411. De façon plus générale, sur l'égalité en matière de droits sociaux, y compris dans le cadre de l'accord avec la Suisse, voy. aussi, C.J., arrêt du 22 janvier 2026, *Sovisso*, C-633/24, EU:C:2026:36 (allocation handicapé). Pour la détermination du droit applicable à la sécurité sociale en cas de pluralité de lieux de travail, dont la Suisse et des États tiers, voy., sur la base de l'accord de libre circulation avec la Suisse, C.J., arrêt du 11 décembre 2025, *GKV-Spitzenverband*, C-743/23, EU :C :2025 :954 ; obs. N. Parthenopoulos, « Analysis : Work in Third Countries and the 'Substantial Part' Assessment for Determining the Applicable Social Security Legislation : *GKV-Spitzenverband* (C-743/23) », *EU Law Live*, 17 décembre 2025. **(68)** C.J., arrêt du 2 octobre 2025, *NiZzA*, C-573/24, EU:C:2025:747 ; obs. A. Rigaux, « Citoyenneté - Droits des membres de la famille », *Europe*, n° 12, décembre 2025, comm. 370. **(69)** Sur la prise en compte d'activités exercées dans un autre État membre en matière de promotion, voy. C.J., arrêt du 27 novembre 2025, *Kärntner Landesregierung (Promotion d'un fonctionnaire)*, C-356/24, EU:C:2025:926. **(70)** Conclusions de l'avocate générale Ćapeta, *Safi*, C-147/24. **(71)** C.J., arrêt du 15 décembre 1995, *Bosman*, C-415/93, EU:C:1995:463. Voy. J.-Y. Carlier, *Libre circulation des personnes et politique migratoire dans l'Union européenne*, *op. cit.*, pp. 21, 26, 80, 115, 329 et 645, et cette chronique, *J.D.E.*, 1996, p. 63, n^os 4-19. **(72)** C.J., arrêts du 21 décembre 2023, *Royal Antwerp Football Club*, C-680/21, EU:C:2023:1010, et du 4 octobre 2024, *FIFA*, C-650/22, EU:C:2024:824 ; cette chronique, *J.D.E.*, 2024, p. 183, n° 5, et 2025, p. 172, n° 5 ; voy. aussi, depuis, note de P.-Y. Monjal, *R.D.U.E.*, 2025, n° 2, p. 157 ; S. Leclerc et M. Dumarçay, « Lorsque la Cour de justice de l'Union européenne adresse un nouveau carton rouge à la FIFA », *R.D.U.E.*, 2025, n° 3, p. 139. **(73)** C.J., arrêt du 1er août 2025, *Royal Football Club Seraing*, C-600/23, EU:C:2025:617 ; obs. D. Simon, « Primauté - Opposabilité de l'autorité de chose jugée d'une sentence arbitrale », *Europe*, n° 10, octobre 2025, comm. 294 ; F. Rizzuto, « The primacy of EU fundamental rights over the regulatory autonomy of sports governing bodies : the RFC Seraing ruling », *European Competition Law Review*, 2026, vol. 47, n° 1, p. 3, et conclusions de l'avocate générale Ćapeta, présentées le 16 janvier 2025, *Royal Football Club Seraing*, C-600/23, EU:C:2025:24, cette chronique, *J.D.E.*, 2025, p. 174, n° 6. **(74)** *Supra* note 73.

strada lex EUROPE
Université Catholique de Louvain / UCLouvain (Main) (130.104.96.114)
Libre circulation des personnes dans l'Union européenne
www.stradalex.eu - 21/05/2026
Toute utilisation de ce contenu pour l'entraînement d'IA, le text/data mining ou toute application d'IA autre que GenIA-L est interdite

l'ordre public de l'Union n'a pas été contrôlée au préalable, de manière effective, par une juridiction de cet État membre, habilitée à saisir la Cour à titre préjudiciel » (dispositif).

Pour atteindre ce résultat, la Cour adopte des accents constitutionnels. Dès l'abord de son raisonnement, elle se réfère à ses jurisprudences « polonaise » et « maltaise » pour rappeler que « l'Union est une Union de droit, dans laquelle le droit à une protection juridictionnelle effective revêt une importance cardinale, en tant que garant de la protection de l'ensemble des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union » (point 69)[75]. Font partie de cet État de droit les voies de recours nécessaires pour la protection du droit de l'Union, inscrites à l'article 19, § 1, TUE, de même que le droit au recours effectif, inscrit à l'article 47 de la Charte (points 70-75), ainsi que le mécanisme de la question préjudicielle qui « constitue la clef de voûte du système juridictionnel institué par les traités » (point 77). Si rien n'interdit l'arbitrage, la Cour de justice, suivant la jurisprudence de la Cour E.D.H., fait une distinction nette entre l'arbitrage volontaire et l'arbitrage forcé (point 80). Le particulier doit, en tout état de cause, être en mesure « d'obtenir un contrôle, par une juridiction répondant à l'ensemble des exigences découlant de l'article 267 TFUE, de la question de savoir si de telles sentences sont compatibles avec les principes et les dispositions qui font partie de l'ordre public de l'Union » (point 85), parmi lesquelles il convient de compter l'article 45 TFUE relatif à la libre circulation des travailleurs, qui est d'effet direct. La Cour rappelle à cet égard, dans un même contexte, sa jurisprudence *Royal Antwerp Football Club* précitée (point 89).

> « L'abandon d'une Union de droit serait le véritable ferment d'une atteinte aux souverainetés garantes du bien commun et des droits fondamentaux des personnes »

Du reste, pour asseoir son raisonnement d'un point de vue plus classique de droit international privé, la Cour cite la convention de New York pour la reconnaissance et l'exécution des sentences arbitrales étrangères qui « prévoit elle aussi un contrôle juridictionnel des sentences arbitrales portant sur le respect de l'ordre public » (point 116)[76]. Suivant les conclusions de l'avocate générale, la Cour constate que le « caractère obligatoire des mécanismes d'arbitrage de ce type est étroitement lié à la circonstance que ceux-ci ont vocation à s'appliquer à des litiges opposant, d'une part, une association sportive disposant de pouvoirs de réglementation, de contrôle et de sanction sui generis et particulièrement étendus et, d'autre part, un ensemble général et indéterminé de personnes morales ou physiques soumises à l'exercice de ces pouvoirs dans le cadre de l'exercice de leur activité professionnelle » (point 93). Le dispositif de l'arrêt, soumettant la sentence arbitrale au contrôle, mesuré, des juridictions étatiques, s'en déduit. Il confirme le constat, déjà rappelé l'an dernier, de Louis d'Avout, dans son cours général de droit international privé à l'Académie de La Haye : « ces organismes sportifs [...] ne peuvent agir comme s'ils étaient seuls au monde. Chacun d'eux n'est qu'un maillon de la chaîne du droit, œuvrant avec d'autres à la cohérence internationale du droit »[77]. Dans cette recherche de cohérence internationale et d'encadrement de la puissance des associations sportives, la Cour entend jouer un rôle-titre en rappelant, de façon constante, la primauté et la justiciabilité du droit de l'Union. Elle le fera probablement encore[78].

3 Conclusions

15. — Une Union de droit — La marche du monde inquiète. L'État de droit vacille. Ici, comme en toute l'aventure humaine, rien n'est définitivement acquis. Car « rien n'est joué ; nous pouvons tout reprendre. Ce qui fut fait et manqué peut être refait. L'âge d'or qu'une aveugle superstition avait placé derrière (ou devant) nous, est en nous »[79]. L'an dernier, nous avions conclu cette chronique en rappelant que, en matière de libre circulation des personnes et de citoyenneté européenne, comme en d'autres domaines, les rapports entre l'Union, ses États membres et le monde extérieur « repose[nt] sur un équilibre fragile qui, dans les années à venir, risque de poser de plus en plus la question des valeurs fondamentales qui forment le ciment de la construction européenne »[80]. La Cour s'attache à consolider ces fondations, par exemple en rappelant les valeurs fondamentales qui, loin de la marchandisation à l'extrême, sous-tendent tant la libre circulation des sportifs professionnels que la citoyenneté européenne et le projet d'Union sans cesse plus étroite entre les peuples. Certains regretteront les accents constitutionnels de la Cour, les jugeant attentatoires aux souverainetés nationales. À l'inverse, nous approuvons, non sans regard critique, ces références aux valeurs fondamentales de l'Union, jugeant indispensable la construction continue d'une Union de droit dont l'abandon progressif serait, quant à lui, le véritable ferment d'une atteinte aux souverainetés, garantes du bien commun et des droits fondamentaux des personnes, qu'elles soient bénéficiaires de la libre circulation, citoyens sédentaires ou migrants ressortissants d'États tiers.

(75) C.J., arrêts du 24 juin 2019, *Commission c. Pologne (Indépendance de la Cour suprême)*, C-619/18, EU:C:2019:531, point 58, et du 20 avril 2021, *Repubblika*, C-896/19, EU:C:2021:311, point 51. **(76)** Convention de New York du 10 juin 1958 pour la reconnaissance et l'exécution des sentences arbitrales étrangères, *Recueil des traités des Nations unies*, vol. 330, p. 3. Si la convention de New York ne lie pas l'Union, l'ensemble des États membres, ainsi que la Suisse, y sont parties. Pour une analyse plus détaillée, notamment au regard de la présente affaire, des clauses d'arbitrage, de leur place en droit international privé et de la convention de New York, voy. M. Fallon, J.-Y. Carlier et S. Francq, *Précis de droit international privé*, 4e éd., Larcier, 2026, vol. 2, partic. nos 14.19 et 14.25 et s., à paraître. **(77)** L. d'Avout, « La cohérence mondiale du droit », Cours général de droit international privé, *R.C.A.D.I.*, t. 443, p. 122. Voy. aussi, sur l'ensemble, M. Forteau et F. Latty (dir.), *Sport et droit international*, SFDI, Pedone, 2025, avec, notamment, une contribution d'O. Blin, « Le droit de l'Union européenne et le Tribunal arbitral du sport », pp. 399-409. **(78)** Voy. les conclusions de l'avocat général Emiliou, dans trois affaires en cours, *RRC Sports*, C-209/23, EU:C:2025:362 ; *ROGON e.a.*, C-428/23, EU:C:2025:363, et *CD Tondela e.a.*, C-133/24, EU:C:2025:364. Présentées simultanément le 15 mai 2025, soit avant l'arrêt *Royal Football Club Seraing*, ces trois conclusions invitent à dire, une fois de plus, pour droit que si l'autorégulation d'acteurs privés, comme les instances dirigeantes du sport, est possible, elle doit être mesurée dans sa proportionnalité au regard des objectifs poursuivis et, en conséquence, limitée en cas d'effets significatifs sur les matières régies par le droit de l'Union. **(79)** Claude Levi-Strauss, *Tristes tropiques*, Plon, 1955, rééd. La Pléiade, 2008, p. 421. **(80)** Cette chronique, *J.D.E.*, 2025, p. 182.

strada lex EUROPE

Université Catholique de Louvain / UCLouvain (Main) (130.104.96.114)
Libre circulation des personnes dans l'Union européenne
www.stradalex.eu - 21/05/2026
Toute utilisation de ce contenu pour l'entraînement d'IA, le text/data mining ou toute application d'IA autre que GenIA-L est interdite