



**Doc. 15127**

19 août 2020

## Immigration d'investisseurs

### Rapport<sup>1</sup>

Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées

Rapporteur: M. Aleksander POČIEJ, Pologne, Groupe du Parti populaire européen

### Résumé

Face à la pandémie de covid-19, tous les États membres ont mis en place une interdiction de circuler au-delà des frontières nationales. Mais dans un contexte de mondialisation, où les personnes se déplacent plus facilement, il peut être nécessaire d'adopter de nouvelles règles nationales et de veiller au respect des normes internationales existantes. Dans ce contexte, plusieurs traités du Conseil de l'Europe sont pertinents et importants.

Les programmes nationaux des États membres pour l'octroi à des investisseurs étrangers de la citoyenneté, de permis de séjour et de domiciliations fiscales doivent respecter les normes juridiques du Conseil de l'Europe. Les criminels en fuite, les bénéficiaires des produits financiers du crime et les particuliers désireux d'échapper à leurs obligations fiscales ne devraient pas être autorisés à profiter de programmes d'immigration destinés à attirer légalement des investisseurs étrangers. Les États membres devraient notamment s'abstenir d'octroyer la citoyenneté ou des permis de séjour à des investisseurs étrangers quand les investissements concernés se font avec des biens ou des fonds offrant une transparence limitée, voire nulle.

---

1. Renvoi en commission: Doc. 14441, renvoi 4382 du 27 avril 2018.



<b>Sommaire</b>	<b>Page</b>
A. Projet de résolution .....	3
B. Projet de recommandation .....	5
C. Exposé des motifs par M. Pocij, rapporteur .....	6
1. Introduction .....	6
2. Acquisition de citoyenneté, de permis de séjour, de passeports et de domiciles fiscaux .....	6
3. Citoyenneté et permis de travail de l'Union européenne .....	8
4. Programme d'immigration d'investisseurs de pays non-membres de l'Union européenne .....	9
5. Critiques formulées par le Parlement européen .....	9
6. Normes internationales relatives à l'immigration d'investisseurs .....	10
6.1. Blanchiment de capitaux .....	10
6.2. Délocalisation fiscale .....	12
6.3. Délocalisation de criminels .....	13
6.4. Corruption .....	13
6.5. Restrictions durant la pandémie de covid-19 .....	13
7. Conclusions .....	14

## A. Projet de résolution<sup>2</sup>

1. L'Assemblée parlementaire salue la Résolution du Parlement européen du 26 mars 2019 sur la criminalité financière, la fraude fiscale et l'évasion fiscale et fait observer que les programmes nationaux des États membres pour l'octroi à des investisseurs étrangers de la citoyenneté, de permis de séjour et de domiciliations fiscales (ci-après: l'immigration d'investisseurs) doivent respecter les normes juridiques du Conseil de l'Europe. Les criminels en fuite, les bénéficiaires des produits financiers du crime et les particuliers désireux d'échapper à leurs obligations fiscales ne devraient pas être autorisés à profiter de programmes d'immigration destinés à attirer légalement des investisseurs étrangers.
2. L'Assemblée se réfère à la Convention européenne sur la nationalité (STE n° 166) ainsi que la Convention sur la réduction des cas de pluralité de nationalités et sur les obligations militaires en cas de pluralité de nationalités et ses protocoles (STE n° 43, 95, 96 et 149) et rappelle aux États membres que l'octroi et le retrait de la nationalité doivent respecter les règles établies. Un État Partie à la Convention européenne sur la nationalité doit certes prévoir dans son droit interne, pour les personnes qui résident légalement et habituellement sur son territoire, la possibilité d'une naturalisation, mais l'acquisition d'une autre nationalité peut conduire, de plein droit ou à l'initiative d'un État Partie, à la perte de la nationalité d'origine. L'acquisition ou même l'accumulation de citoyennetés fictives et à des fins inappropriées devrait donc être empêchée.
3. Consciente que les bénéficiaires de produits du crime s'efforcent très logiquement de cacher ces produits aux services répressifs en les expatriant, l'Assemblée rappelle la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (STCE n° 198) et la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (STE n° 141) ainsi que les travaux du Comité d'Experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (MONEYVAL) et du Groupe d'action financière (GAFI). Il convient que les États membres fassent tout leur possible pour garantir que l'immigration d'investisseurs ne devienne pas un outil de blanchiment international de fonds.
4. L'Assemblée rappelle la Convention européenne d'extradition et ses protocoles (STE n° 24, 86, 98 et STCE n° 209 et 212), la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale et ses protocoles (STE n° 30, 99 et 182) ainsi que la Convention européenne sur la valeur internationale des jugements répressifs (STE n° 70). Elle souligne que les États membres ne sauraient se faire complices de crimes en accueillant des criminels en cavale et en leur octroyant la citoyenneté et l'autorisation de séjour nécessaires pour échapper aux forces de l'ordre d'un autre pays.
5. L'Assemblée salue les travaux de l'ONG Tax Justice Network et les normes de l'OCDE relatives à la transparence et à l'échange de renseignements à des fins fiscales et rappelle la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale et son protocole (STE n° 127 et STCE n° 208) ainsi que la Convention européenne sur l'obtention à l'étranger d'informations et de preuves en matière administrative (STE n° 100). Les États membres ne devraient pas attirer l'immigration d'investisseurs en proposant de manière injustifiée un paradis fiscal aux actifs et aux recettes réalisés à l'étranger.
6. Informée des rapports des ONG Organized Crime and Corruption Reporting Project et Transparency International sur ce qu'il est convenu d'appeler les «visas dorés», l'Assemblée rappelle la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173) et la Convention civile sur la corruption (STE n° 174) ainsi que les travaux du Groupe d'États contre la corruption (GRECO). Les États membres devraient veiller à ce que l'immigration d'investisseurs ou toute autre forme d'immigration ne repose pas sur des pratiques corrompues d'administrations nationales. Il faut éviter que l'octroi de la citoyenneté, de permis de séjour et de la domiciliation fiscale résulte de la corruption, parce que cela compromettrait l'État de droit et la stabilité démocratique des États.
7. Consciente que l'immigration d'investisseurs pourrait permettre de réduire les exigences de visa, l'Assemblée se félicite des traités bilatéraux conclus entre les États membres ou avec des États tiers afin de supprimer les exigences de visa pour les citoyens des pays concernés. L'Assemblée invite les États membres à faire usage de l'Accord européen sur le régime de la circulation des personnes entre les pays membres du Conseil de l'Europe (STE n° 25) pour faciliter la circulation entre les États signataires extérieurs à l'espace Schengen.

---

2. Projet de résolution adopté par la commission le 3 juillet 2020.

8. Pendant la pandémie de covid-19, les autorités nationales et régionales ont interdit l'entrée des étrangers sur leur territoire, ainsi que l'utilisation des résidences secondaires. Les familles de nationalité mixte ont été particulièrement touchées par ces interdictions, certaines ayant été autorisées à entrer sur leur territoire et d'autres non. L'Assemblée souligne par conséquent qu'il importe de protéger la vie privée et familiale au titre de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5), ainsi que la propriété au titre de l'article 1 du Protocole additionnel à la Convention (STE n° 9), même en cas d'urgence sanitaire.

9. L'Assemblée salue la liste officielle de documents de voyage qui permettent à leurs titulaires de franchir les frontières extérieures de l'Union européenne et la liste non exhaustive des passeports non reconnus par le droit international qui sont régulièrement établies par la Commission européenne avec le concours d'États membres de l'Union européenne et d'États associés à l'espace Schengen en vertu de la Décision n° 1105/2011/UE du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne, du 25 octobre 2011. Les États membres devraient appliquer ces listes à leur propre territoire et informer les autorités de l'Union européenne de tout autre passeport fantaisiste, déguisé ou non reconnu. L'immigration d'investisseurs ne saurait être fondée sur des passeports illégaux.

10. L'Assemblée invite les États membres à accorder une attention accrue à l'immigration illicite d'investisseurs et à mener des actions concertées à son encontre. Les États membres devraient notamment:

10.1. signer et ratifier sans plus attendre les conventions susmentionnées du Conseil de l'Europe, s'ils ne l'ont pas encore fait;

10.2. se conformer aux recommandations respectives mentionnées dans les rapports par pays du GRECO et de MONEYVAL, ainsi qu'aux recommandations du GAFI, et en informer leur parlement national;

10.3. informer les États membres concernés quand la citoyenneté ou un permis de séjour est octroyé à leurs ressortissants, en tenant dûment compte de la protection des données à caractère personnel; les cas de multiples nationalités et de permis de séjour devraient être connus des pays dont les intéressés sont des ressortissants;

10.4. veiller à ce que tout investissement, en particulier s'il vient de l'étranger et intervient dans un contexte d'immigration d'investisseurs, se déroule avec la plus grande transparence et traçabilité, en identifiant notamment les personnes physiques ou morales pour le compte desquelles l'investissement est réalisé ainsi que l'origine ou la source de l'argent;

10.5. s'abstenir d'octroyer la citoyenneté ou des permis de séjour à des investisseurs étrangers quand les investissements concernés se font avec des biens ou des fonds offrant une transparence limitée, voire nulle, tels que les fonds anonymes, les programmes de bénéficiaires effectifs, les investissements détenus par le biais de fiducies ou de tierces parties, les fonds constitués de cryptomonnaies, d'œuvres d'art ou d'autres biens mobiliers; les investissements en biens immobiliers devraient devenir plus transparents grâce à la mise en place obligatoire de registres fonciers publics, une disposition qui permettrait également aux autorités compétentes de saisir lesdits biens fonciers quand l'illégalité d'un investissement est démontrée;

10.6. coopérer étroitement avec les autres États membres quand il est démontré que des produits du crime ont été utilisés pour une immigration d'investisseurs, et veiller à ce que tout investissement illicite soit restitué à son propriétaire ou État légitime;

10.7. déployer des efforts concertés avec d'autres États membres contre l'évasion fiscale par l'immigration d'investisseurs qui délocalisent des actifs et des bénéfices des pays où ils ont été générés;

10.8. définir des règles et procédures nationales de retrait de la nationalité aux personnes l'ayant obtenue par la corruption ou l'investissement de produits du crime, ou qui s'en servent illégalement comme d'un bouclier contre les services répressifs d'un autre État membre, hormis dans les cas où une telle déchéance causerait l'apatridie.

11. L'Assemblée invite le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne à préparer l'adhésion de l'Union européenne aux conventions susmentionnées du Conseil de l'Europe dont l'Union européenne n'est pas encore signataire.

## B. Projet de recommandation<sup>3</sup>

1. Se référant à sa Résolution ... (2020) sur l'immigration d'investisseurs, l'Assemblée parlementaire souligne la pertinence et l'importance de plusieurs traités du Conseil de l'Europe dans ce contexte et notamment:

1.1. la Convention européenne sur la nationalité (STE n° 166) et la Convention sur la réduction des cas de pluralité de nationalités et sur les obligations militaires en cas de pluralité de nationalités et ses protocoles (STE n° 43, 95, 96 et 149);

1.2. la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (STE n° 198) et la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (STE n° 141);

1.3. la Convention européenne d'extradition et ses protocoles (STE n°24, 86, 98 et STCE n° 209 et 212), la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale et ses protocoles (STE n° 30, 99 et 182) et la Convention européenne sur la valeur internationale des jugements répressifs (STE n° 70);

1.4. la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale et son protocole (STE n° 127 et STCE n° 208) et la Convention européenne sur l'obtention à l'étranger d'informations et de preuves en matière administrative (STE n° 100);

1.5. la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173) et la Convention civile sur la corruption (STE n° 174);

1.6. l'Accord européen sur le régime de la libre circulation des personnes entre les pays membres du Conseil de l'Europe (STE n° 25).

2. Sous la supervision du Comité des Ministres, les commissions des parties contractantes et les comités d'experts pertinents contrôlent la mise en œuvre de ces traités et vérifient s'ils répondent aux exigences actuelles. Dans le contexte de l'immigration d'investisseurs, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres:

2.1. de conseiller les États membres pour une entraide judiciaire effective et des politiques communes de prévention, de détection et de poursuites dans les affaires typiques de blanchiment d'argent;

2.2. d'insister sur les obligations spécifiques des pouvoirs publics qui appellent ou reçoivent des investissements privés de l'étranger afin d'éviter que les autorités ne participent au blanchiment d'argent et de garantir que les produits du crime puissent être saisis et confisqués par les pouvoirs publics grâce à l'entraide judiciaire avec les autres États membres;

2.3. de soutenir la mise en place de registres publics de transparence dans les États membres pour les investissements dans l'immobilier, les entreprises et les fiducies ou associations, parallèlement à d'autres mesures de prévention du blanchiment de fonds;

2.4. d'analyser les risques inhérents aux cryptomonnaies en ce qui concerne le blanchiment d'argent et de l'évasion fiscale;

2.5. de définir, éventuellement en coopération avec l'OCDE et l'Union européenne, des normes communes pour les États membres sur l'évasion fiscale par l'immigration d'investisseurs;

2.6. d'inviter les États membres à appliquer les conventions susmentionnées ainsi que les normes du Groupe d'action financière (GAFI) dans tout territoire relevant de leur autorité en vertu du droit international, y compris d'outre-mer, s'ils attirent l'immigration d'investisseurs;

2.7. de promouvoir l'Accord européen sur le régime de la libre circulation des personnes entre les pays membres du Conseil de l'Europe (STE n° 25) comme constituant une base légale pour une circulation facilitée entre les États membres extérieurs à l'espace Schengen, d'inviter les États membres à informer la Secrétaire Générale de tout traité bi- ou multilatéral sur les visas de voyage relevant du champ d'application de cet accord et de veiller, si nécessaire par le biais d'un nouveau protocole, à ce qu'il soit compatible avec les systèmes bien établis de visas des États membres.

---

3. Projet de recommandation adopté par la commission le 3 juillet 2020.

## C. Exposé des motifs par M. Pociiej, rapporteur

### 1. Introduction

1. En adoptant sa Résolution du 16 janvier 2014 sur la citoyenneté de l'Union européenne à vendre<sup>4</sup>, le Parlement européen a ouvert un débat public sur les politiques nationales d'octroi de titres de séjour et de citoyenneté à des étrangers en échange d'investissements. Certaines organisations de la société civile avaient étudié cette question, comme l'Organized Crime and Corruption Reporting Project (OCCRP), Sarajevo<sup>5</sup>, et Transparency International, Berlin, qui estime qu'environ 100 000 personnes ont obtenu des titres de séjour dans le cadre des régimes d'octroi de «visa doré» en échange d'investissements dans les pays de l'Union au cours des dernières années, ce qui a généré un revenu de 25 milliards d'€<sup>6</sup>.

2. Comme la plupart des aspects des politiques d'immigration, l'immigration d'investisseurs est un sujet controversé qui divise. Son caractère injuste est souvent mis en avant, car elle permet aux personnes les plus aisées d'immigrer alors même que les frontières nationales se ferment davantage aux migrants qui ne disposent d'aucun moyen financier. L'accent est également mis sur le risque de collusion des autorités en matière de blanchiment de capitaux et de fraude fiscale. En revanche, certains affirment qu'un tel système donne plus de moyens d'immigrer légalement, ce qui réduirait les migrations irrégulières.

3. L'immigration d'investisseurs a lieu dans différentes régions du monde depuis plusieurs siècles. Mais dans un contexte de mondialisation, où les personnes se déplacent plus facilement, il peut être nécessaire d'adopter de nouvelles règles nationales et de veiller au respect des normes internationales existantes.

4. Aux fins du présent rapport, on entend par «immigration d'investisseurs» le droit d'un ressortissant étranger d'acquérir la citoyenneté, un titre de séjour de longue durée ou un domicile fiscal dans un autre État grâce à un investissement qu'il aurait fait lui-même ou par le biais d'un tiers. L'accent est mis sur les personnes physiques, mais il est évident que les personnes morales comme les sociétés, les fiducies (*trusts*), les fondations ou les associations relèvent souvent de lois nationales similaires et peuvent, en pratique, servir de même au blanchiment de capitaux, à la fraude fiscale et à l'obtention de visas de longue durée pour des agents de telles entités juridiques.

5. Je tiens à exprimer ma profonde reconnaissance aux membres de la commission pour leurs contributions, ainsi qu'aux experts entendus par la commission, à savoir M<sup>me</sup> Gillian More, spécialiste des politiques à la DG de la justice, D.3 – Droits de la citoyenneté de l'Union et libre circulation de la Commission européenne (Bruxelles), M<sup>me</sup> Ekaterine Rostomashvili, coordinatrice des activités de plaidoyer et des campagnes à Transparency International (Berlin) et M. Bruno L'ecuyer, Président-Directeur général et membre du conseil d'administration du Conseil des migrations d'investissements (Genève), lors des auditions tenues respectivement le 10 avril à Strasbourg et le 2 décembre 2019 à Paris. J'ai également soumis, par l'intermédiaire du Centre européen de recherche et de documentation parlementaire (CERDP), un questionnaire qui m'a permis de recevoir des renseignements utiles de la part de nombreux parlements nationaux. Ce questionnaire pourrait guider mes collègues parlementaires lors de la comparaison et de l'évaluation de leurs propres pratiques et dispositions législatives<sup>7</sup>.

6. Pratiquant le droit en Pologne, j'ai adopté une approche juridique, tout en sachant que l'immigration d'investisseurs est principalement une question politique. Cette forme d'immigration ne peut cependant être réglementée que par le droit et ne peut devenir un moyen légal d'immigrer qu'à condition d'être conforme au droit national et aux normes juridiques internationales. En leur qualité de législateurs, les parlementaires sont à cet égard investis d'un rôle et d'une responsabilité essentiels.

### 2. Acquisition de citoyenneté, de permis de séjour, de passeports et de domiciles fiscaux

7. Par le passé, tout le monde ou presque n'avait qu'une seule citoyenneté, alors qu'il n'est pas rare aujourd'hui d'en avoir deux ou plus. Cette tendance rend plus floue la notion traditionnelle de citoyenneté et pourrait avoir modifié, dans une certaine mesure, l'idée que l'on se fait généralement de sa signification véritable et de la façon de l'acquérir légalement. Il convient donc de rappeler d'emblée quelques principes d'ordre général.

---

4. [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0038+0+DOC+XML+V0//EN](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0038+0+DOC+XML+V0//EN).

5. [www.occrp.org/en/goldforvisas/](http://www.occrp.org/en/goldforvisas/).

6. [www.transparency.org/whatwedo/publication/golden\\_visas](http://www.transparency.org/whatwedo/publication/golden_visas).

7. Cf. AS/Mig/Inf (2020)02rev2, [www.assembly.coe.int/LifeRay/MIG/Pdf/DocsAndDecs/2020/AS-MIG-INF-2020-02-EN.pdf](http://www.assembly.coe.int/LifeRay/MIG/Pdf/DocsAndDecs/2020/AS-MIG-INF-2020-02-EN.pdf).

8. La citoyenneté est généralement obtenue à la naissance, soit dans un pays donné (droit du sol) soit de ses parents (droit du sang). Elle peut en outre être acquise par naturalisation. Lorsque le droit à la citoyenneté peut être obtenu moyennant paiement, l'immigration d'investisseurs relève de cette dernière catégorie. Le mariage à une personne d'une autre citoyenneté est un cas de naturalisation typique. Tout comme l'immigration d'investisseurs, l'acquisition d'une citoyenneté par mariage peut être, et a été, exploitée à des fins illicites. Le rapport «Actions concertées contre la traite des êtres humains et le trafic illicite de migrants» (Doc. 15023) établi par M. Vernon Coaker (Royaume-Uni, SOC), fait référence à des cas de fausses déclarations de filiation et de mariages frauduleux aux fins de l'obtention illicite d'une citoyenneté.

9. La [Convention européenne sur la nationalité \(STE n° 166\)](#) du Conseil de l'Europe énonce certaines normes relatives à l'acquisition et à la perte d'une nationalité ou d'une citoyenneté nationale. Par exemple, l'article 6.3 dispose que «chaque État Partie doit prévoir dans son droit interne, pour les personnes qui résident légalement et habituellement sur son territoire, la possibilité d'une naturalisation». En vertu de l'article 7.1, l'acquisition volontaire d'une autre nationalité peut conduire, de plein droit ou à l'initiative d'un État Partie, à la perte de la nationalité de cet État Partie.

10. Sauf dans le cas de l'immigration d'investisseurs apatrides, l'octroi par un pays d'une citoyenneté peut ainsi avoir des conséquences juridiques pour la citoyenneté d'origine de la personne concernée. Certains États exigent que l'on renonce à leur citoyenneté si l'on en acquiert une nouvelle, tandis que d'autres permettent d'en avoir deux ou plusieurs. À cet égard, la [Convention du Conseil de l'Europe sur la réduction des cas de pluralité de nationalités et sur les obligations militaires en cas de pluralité de nationalités \(STE n° 43\)](#) ainsi que son [Protocole portant modification de la Convention \(STE n° 95\)](#), son [Protocole additionnel \(STE n° 96\)](#) et son [Deuxième Protocole portant modification \(STE n° 149\)](#) sont également pertinents.

11. Le droit et la faculté d'octroyer la citoyenneté ou un titre de séjour relèvent de l'État concerné et de ses autorités. Cela fait partie des pouvoirs souverains d'un État. Comme toute autre immigration légale, l'immigration d'investisseurs nécessite donc des actes administratifs de la part des autorités nationales d'États internationalement reconnus. La Commission européenne établit avec les États membres de l'Union européenne et les États associés à l'espace Schengen une liste de documents de voyage ou de passeports qui permettent à leurs titulaires de traverser les frontières extérieures de l'Union européenne et sur lesquels peut être apposé un visa, ainsi qu'une liste non exhaustive de passeports «de fantaisie et camouflés» et de documents de territoires non reconnus sur le plan international qui sont généralement proposés à la vente<sup>8</sup>. Ces derniers cas ne peuvent être considérés comme relevant de l'immigration d'investisseurs.

12. Seuls les États internationalement reconnus peuvent octroyer une citoyenneté. En droit international public, pour qu'un État existe, il faut qu'il exerce légalement et effectivement son pouvoir sur la population d'un territoire et que les frontières d'un tel territoire aussi bien que les autorités exerçant le pouvoir soient internationalement reconnues<sup>9</sup>. En conséquence, les régimes de fait non reconnus ne peuvent octroyer de citoyenneté au regard du droit international<sup>10</sup>. C'est particulièrement évident là où des groupes terroristes s'emparent illégalement d'un territoire de fait et délivrent leurs propres passeports<sup>11</sup> ou de faux passeports de l'État qu'ils occupent ou contrôlent<sup>12</sup>. De même, le droit international public exclut que des autorités étrangères qui exercent illégalement leur pouvoir de fait dans un territoire non reconnu autre que le leur puissent imposer leur citoyenneté aux ressortissants du territoire occupé en délivrant à ceux-ci des passeports<sup>13</sup>. L'immigration d'investisseurs dans de tels territoires ne serait pas reconnue en droit international.

13. Les passeports diplomatiques et de service de sujets de droit international public, tels que les organisations internationales comme l'ONU et le Conseil de l'Europe ainsi que d'autres entités internationalement reconnues, constituent un cas particulier. Parmi ces dernières, l'Ordre souverain de Malte délivre depuis longtemps des passeports diplomatiques<sup>14</sup>, en plus de fournir une aide aux réfugiés<sup>15</sup>. Les titulaires de ces passeports peuvent franchir les frontières des pays qui reconnaissent cette organisation

8. [www.consilium.europa.eu/prado/en/prado-recognised-documents.html](http://www.consilium.europa.eu/prado/en/prado-recognised-documents.html).

9. [www.law.cornell.edu/wex/statehood\\_\(international\\_law\)](http://www.law.cornell.edu/wex/statehood_(international_law)).

10. [www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/separatists-launch-new-passportization-strategy-in-eastern-ukraine/](http://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/separatists-launch-new-passportization-strategy-in-eastern-ukraine/).

11. [https://diyaruna.com/en\\_GB/articles/cnmi\\_di/features/2017/05/02/feature-02](https://diyaruna.com/en_GB/articles/cnmi_di/features/2017/05/02/feature-02).

12. [www.independent.co.uk/news/world/europe/isis-fighters-virtually-impossible-to-detect-as-group-continues-to-use-fake-passports-to-exploit-a6836376.html](http://www.independent.co.uk/news/world/europe/isis-fighters-virtually-impossible-to-detect-as-group-continues-to-use-fake-passports-to-exploit-a6836376.html).

13. [www.theguardian.com/world/2019/apr/24/russia-passports-ukrainians-breakaway-regions-decree-ukraine](http://www.theguardian.com/world/2019/apr/24/russia-passports-ukrainians-breakaway-regions-decree-ukraine).

14. [www.orderofmalta.int/press-release/sovereign-order-malta-clarifies-press-reported-figure-passports-issue-currently-500-passports-circulation/](http://www.orderofmalta.int/press-release/sovereign-order-malta-clarifies-press-reported-figure-passports-issue-currently-500-passports-circulation/).

15. [www.orderofmalta.int/humanitarian-medical-works/aid-for-refugees/](http://www.orderofmalta.int/humanitarian-medical-works/aid-for-refugees/).

internationale. Bien que de telles organisations ne puissent octroyer de citoyenneté ou de permis de séjour, un passeport diplomatique peut également conférer le droit de résider dans un pays qui a accrédité l'organisation en question sur le plan diplomatique.

14. Les citoyens d'un État ont le droit fondamental d'entrer dans cet État et d'y résider ainsi que de garder leur citoyenneté, conformément au Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 46). Une personne n'a pas automatiquement le droit de pénétrer dans le territoire d'un État dont elle n'a pas la citoyenneté. Il est fait référence à une telle entrée irrégulière à l'article 5.1.f de la Convention européenne des droits de l'homme. Pour entrer légalement sur le territoire d'un État, il faut généralement un visa d'entrée ou un permis de séjour. De tels permis de séjour sont octroyés aux investisseurs par de nombreux pays. L'immigration d'investisseurs peut donc également se fonder sur des permis de séjour de longue durée.

15. Les privilèges fiscaux accordés par un État exercent également leur attrait auprès des immigrés investisseurs. Les États membres du Conseil de l'Europe ont des obligations fiscales nationales très diverses. À Monaco, par exemple, les citoyens et les résidents étrangers ne sont soumis ni aux impôts sur le revenu et le capital ni aux droits de succession pour leurs descendants directs, à l'exception des citoyens français établis à Monaco qui doivent s'acquitter des impôts français<sup>16</sup>. Sur 38 100 habitants, Monaco compte 9326 ressortissants monégasques<sup>17</sup>.

16. En outre, les États peuvent autoriser les investissements par des personnes ou des entreprises établies dans des paradis fiscaux. En 2014, une analyse des données de registres fonciers a permis au *Financial Times* de constater qu'en Angleterre et au pays de Galles, des biens d'une valeur totale d'au moins 122 milliards £ étaient détenus par le biais de sociétés établies dans des paradis fiscaux extraterritoriaux dont il était difficile d'identifier les propriétaires<sup>18</sup>. En 2018, *Bloomberg* a signalé que de riches Chinois avaient investi l'équivalent d'environ un billion \$US dans des fonds et fiducies établis à l'étranger afin d'échapper à la nouvelle législation fiscale chinoise<sup>19</sup>. La fraude fiscale est donc un problème majeur en ce qui concerne l'immigration d'investisseurs.

### 3. Citoyenneté et permis de travail de l'Union européenne

17. L'Union européenne ne peut octroyer de citoyenneté de l'Union, mais les citoyens de tous les États membres sont par définition des citoyens de l'Union dotés de droits spécifiques, tels que la liberté de circuler à l'intérieur de l'Union, le droit de participer aux élections du Parlement européen et la possibilité de devenir fonctionnaire de l'Union en travaillant pour un organe de l'Union. De même, l'Union européenne ne peut délivrer de visas ou de permis de séjour mais ses États membres ont le pouvoir exclusif de le faire. La Cour de justice de l'Union européenne a constaté que le droit de l'Union n'établissait que les procédures et conditions de délivrance de visas par les autorités nationales pour des transits ou des séjours prévus sur le territoire des États membres de l'Union d'une durée maximale de 90 jours<sup>20</sup>.

18. Les débats sur l'immigration d'investisseurs au sein de l'Union européenne sont en rapport avec les débats en cours sur la compétence de l'Union en ce qui concerne la réglementation et éventuellement la délivrance de visas et de titres de séjour relatifs au territoire de l'Union. Pour l'instant, les États membres de l'Union conservent leurs compétences en la matière, ainsi que l'a confirmé la Cour de justice de l'Union européenne. En janvier 2019, un rapport de la Commission européenne a identifié la Bulgarie, Chypre et Malte comme les seuls États membres proposant des programmes de citoyenneté pour les investisseurs<sup>21</sup>.

19. Dans les États membres de l'Union européenne, la carte bleue est un permis de travail et de séjour pour les ressortissants d'États non-membres de l'Union ou de l'Espace économique européen, comparable à la célèbre carte verte des États-Unis. Elle est délivrée par les États membres de l'Union. Il faut, pour l'obtenir, percevoir un salaire d'un montant annuel brut minimum de 53 836 € en France<sup>22</sup>, de 23 964 € à Chypre<sup>23</sup>, de 16 036 € à Malte<sup>24</sup>, de 13 776 € en Lettonie<sup>25</sup> et de 8 168 € en Bulgarie<sup>26</sup>. Par conséquent, même les

16. <https://service-public-entreprises.gouv.mc/Fiscalite/Generalites/La-fiscalite-monegasque/La-fiscalite-monegasque>.

17. <https://embassy-to-uk.gouv.mc/en/Destination-Monaco/Facts-and-figures>.

18. [www.ft.com/content/6cb11114-18aa-11e4-a51a-00144feabdc0](http://www.ft.com/content/6cb11114-18aa-11e4-a51a-00144feabdc0).

19. [www.bloomberg.com/news/articles/2018-12-12/china-s-rich-rush-to-shelter-1-trillion-from-new-taxes](http://www.bloomberg.com/news/articles/2018-12-12/china-s-rich-rush-to-shelter-1-trillion-from-new-taxes).

20. Arrêt dans l'affaire C-638/16 PPU (X et X c. État belge), [https://curia.europa.eu/jcms/jcms/p1\\_299659/fr/](https://curia.europa.eu/jcms/jcms/p1_299659/fr/).

21. [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com\\_2019\\_12\\_final\\_report.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com_2019_12_final_report.pdf).

22. [https://ec.europa.eu/immigration/blue-card/france\\_fr](https://ec.europa.eu/immigration/blue-card/france_fr).

23. [https://ec.europa.eu/immigration/blue-card/cyprus\\_fr](https://ec.europa.eu/immigration/blue-card/cyprus_fr).

24. [https://ec.europa.eu/immigration/blue-card/malta\\_fr](https://ec.europa.eu/immigration/blue-card/malta_fr).

25. [https://ec.europa.eu/immigration/blue-card/latvia\\_fr](https://ec.europa.eu/immigration/blue-card/latvia_fr).

26. [https://ec.europa.eu/immigration/blue-card/bulgaria\\_fr](https://ec.europa.eu/immigration/blue-card/bulgaria_fr).

systèmes de l'Union européenne comme celui-ci sont soumis à des conditions de ressources, et dépendent du «potentiel financier» des bénéficiaires, bien que les sommes en question soient faibles par rapport aux seuils habituels à atteindre pour obtenir un visa ou un permis de séjour en tant qu'investisseur.

20. La carte bleue de l'Union européenne ne confère certes qu'un permis de travail et de séjour dans le pays concerné, mais elle autorise aussi son titulaire à voyager dans l'ensemble de l'Union et de l'espace Schengen. Le système pourrait ainsi permettre à de riches individus, ainsi qu'à des organisations criminelles, d'établir un contrat de travail avec un employeur qui n'en est pas véritablement un, par exemple en créant une «société boîte aux lettres» dotée d'un siège et d'un domicile fiscal dans un pays donné de l'Union et d'un agent ou d'un employé détenteur de la carte bleue.

#### 4. Programme d'immigration d'investisseurs de pays non-membres de l'Union européenne

21. Les pays non-membres de l'Union européenne ont des programmes similaires d'octroi de permis de travail et de séjour ainsi que de visas d'investisseurs. Le présent rapport ne peut pas en fournir une description exhaustive, mais les réponses à ma demande au CERDP offrent une vue d'ensemble.<sup>27</sup>

22. Le 19 février 2020, le gouvernement britannique a annoncé qu'il abaissait de 30 000 £ à 25 600 £, voire à 20 480 £, le seuil de revenus des ouvriers qualifiés souhaitant s'installer au Royaume-Uni pour pratiquer des métiers spécifiques affectés par une pénurie<sup>28</sup>. Le 4 avril 2019, le gouvernement serbe a adopté une loi simplifiant la procédure d'octroi de visas de travail afin d'attirer des investissements étrangers<sup>29</sup>. La Turquie accorde la citoyenneté turque aux investisseurs sans conditions minimales de résidence, ce qui permet ensuite à ces citoyens investisseurs de créer une entreprise et de solliciter un permis de séjour permanent dans tous les États membres de l'Union européenne en vertu de l'Accord d'Ankara de 1963 instaurant une association entre la Communauté économique européenne et la Turquie<sup>30</sup>.

23. Les débats sur l'immigration d'investisseurs ne devraient donc pas se limiter à l'Union européenne ou aux États membres de l'Union européenne. Tout comme pour l'immigration d'investisseurs, les autorités nationales doivent vérifier qu'une carte bleue de l'Union européenne ou un visa similaire délivré en dehors de l'Union n'est pas exploité à des fins illicites ou par des criminels en fuite.

#### 5. Critiques formulées par le Parlement européen

24. Compte tenu des valeurs de l'Union européenne, de la corruption et de la criminalité, le Parlement européen considère d'un œil critique ce qu'on appelle les «visas dorés»<sup>31</sup>. Le Groupe PPE du Parlement européen a demandé qu'il soit mis fin à ce type de visas et aux régimes fiscaux spéciaux visant à attirer des investisseurs étrangers<sup>32</sup> à la suite d'un rapport présenté à la Commission spéciale du Parlement européen sur la criminalité financière, la fraude fiscale et l'évasion fiscale par M. Luděk Niedermayer (PPE, République tchèque) et M. Jeppe Kofod (S&D, Danemark), l'actuel ministre des Affaires étrangères du Danemark. Sur la base de ce rapport, le Parlement européen a adopté sa Résolution du 26 mars 2019 sur la criminalité financière, la fraude fiscale et l'évasion fiscale<sup>33</sup>.

25. L'adoption par l'Union européenne d'une approche restrictive suscite actuellement l'opposition de plusieurs États membres qui considèrent que les décisions sur les questions relatives aux visas, aux permis de séjour et à la citoyenneté relèvent de leur compétence nationale. Plusieurs pays de différentes régions du monde continuent d'attirer ouvertement de riches investisseurs par l'octroi de la citoyenneté, de permis de séjour et d'avantages fiscaux<sup>34</sup>. Ils suivent à cet égard l'exemple de pays qui attirent des entreprises étrangères en leur accordant des privilèges fiscaux et autres<sup>35</sup>.

27. Cf. AS/Mig/Inf (2020)02rev2, op.cit.

28. [www.bbc.com/news/uk-politics-51550421](http://www.bbc.com/news/uk-politics-51550421).

29. [www.srbija.gov.rs/vest/en/139454/simplification-of-procedure-of-issuing-work-permits-to-foreigners.php](http://www.srbija.gov.rs/vest/en/139454/simplification-of-procedure-of-issuing-work-permits-to-foreigners.php).

30. [www.pwc.com.tr/turkish-citizenship-by-investment](http://www.pwc.com.tr/turkish-citizenship-by-investment).

31. [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/621887/EPRS\\_ATA\(2018\)621887\\_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/621887/EPRS_ATA(2018)621887_FR.pdf).

32. [www.eppgroup.eu/newsroom/news/epp-group-wants-to-abolish-golden-visa-schemes](http://www.eppgroup.eu/newsroom/news/epp-group-wants-to-abolish-golden-visa-schemes).

33. [www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0240\\_FR.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0240_FR.html).

34. [www.theguardian.com/news/2019/nov/16/london-ballroom-hosts-showcase-event-for-golden-passports](http://www.theguardian.com/news/2019/nov/16/london-ballroom-hosts-showcase-event-for-golden-passports).

35. [www.theguardian.com/business/2019/nov/28/12-eu-states-reject-move-to-expose-companies-tax-avoidance](http://www.theguardian.com/business/2019/nov/28/12-eu-states-reject-move-to-expose-companies-tax-avoidance).

26. Les critiques formulées par l'Union européenne portent principalement sur la criminalité financière telle que le blanchiment de capitaux par le biais d'investissements et la fraude fiscale liée à la délocalisation de revenus et d'actifs imposables. Ces aspects seront examinés plus en détail dans la partie qui suit dans le contexte des normes internationales.

27. De plus, il est reproché à des États membres de l'Union européenne de monétiser leur appartenance à l'Union en tirant parti financièrement de l'octroi de la citoyenneté et de permis de séjour. Il est difficile de déterminer la valeur et l'impact des droits afférents à la citoyenneté de pays de l'Union européenne dans le contexte de l'immigration d'investisseurs. Des États non-membres de l'Union semblent réussir à attirer des immigrés investisseurs. C'est par exemple le cas des Îles vierges<sup>36</sup> et d'autres États des Caraïbes ainsi que de plus petits États européens dont les secteurs financiers et bancaires sont importants. Au Royaume-Uni, certains vont jusqu'à affirmer que le pays pourrait devenir un paradis fiscal pour les riches et pour les entreprises ou fiducies après sa sortie de l'Union européenne<sup>37</sup>.

## 6. Normes internationales relatives à l'immigration d'investisseurs

### 6.1. Blanchiment de capitaux

28. Les régimes d'immigration d'investisseurs nécessitent généralement des investissements dans l'immobilier ou dans des entreprises. Si ces investissements sont pour la plupart conformes à la loi, les investissements immobiliers sont l'un des domaines de prédilection des individus qui cherchent à blanchir des capitaux. Il en va de même des investissements dans des établissements commerciaux comme des restaurants, des hôtels, des magasins de mode ou des points de vente de voitures d'occasion, car ces activités peuvent générer beaucoup de revenus en espèces sans qu'il soit toujours possible d'établir précisément l'origine des produits et des services fournis moyennant paiement.

29. D'après INTERPOL<sup>38</sup>, «le blanchiment d'argent consiste à dissimuler l'origine de fonds obtenus illégalement afin qu'ils paraissent être issus de sources légitimes. Il n'est souvent qu'une composante d'autres infractions plus graves telles que le trafic de stupéfiants, le vol avec violence et l'extorsion.» L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) mène depuis 1997 le Programme global contre le blanchiment d'argent, les recettes du crime et le financement du terrorisme et gère le Réseau international d'information sur le blanchiment d'argent<sup>39</sup>.

30. Bien évidemment, les investissements étrangers ne constituent pas tous du blanchiment de capitaux. Les investissements doivent au contraire être considérés comme légaux, sauf preuve contraire ou sauf en cas de non-respect des obligations légales en matière d'investissements. Toutefois, les montants énormes investis par des personnes fortunées d'un nombre de pays où le revenu moyen est faible ont éveillé les soupçons de certains médias.<sup>40</sup>

31. Les médias ont signalé que le Portugal a bénéficié d'investissements considérables réalisés par des milliardaires de l'Angola<sup>41</sup>, une de ses anciennes colonies dont 48% de la population vivait en dessous du seuil de pauvreté en 2016<sup>42</sup>. Deux milliardaires du Venezuela installés en Floride, USA, ont été condamnés pour blanchiment de capitaux<sup>43</sup>, et la fille de l'ancien président Hugo Chavez disposerait d'une fortune estimée à 4 milliards \$US dans des banques européennes<sup>44</sup>, à une période où près de 90 % des Vénézuéliens vivaient en dessous du seuil de pauvreté, avec un salaire moyen mensuel de 6 \$US<sup>45</sup> et où le nombre de demandeurs d'asile vénézuéliens ne cessait d'augmenter en Europe<sup>46</sup>.

---

36. [https://openaccess.nhh.no/nhh-xmlui/bitstream/handle/11250/166676/A31\\_13.pdf](https://openaccess.nhh.no/nhh-xmlui/bitstream/handle/11250/166676/A31_13.pdf).

37. <https://ukandeu.ac.uk/the-brexit-tax-haven-a-threat-to-the-uk-not-the-eu/>.

38. [www.interpol.int/fr/Infractions/Criminalite-financiere/Blanchiment-d-argent](http://www.interpol.int/fr/Infractions/Criminalite-financiere/Blanchiment-d-argent).

39. [www.unodc.org/unodc/fr/money-laundering/index.html](http://www.unodc.org/unodc/fr/money-laundering/index.html).

40. [www.theguardian.com/news/2018/may/25/how-britain-let-russia-hide-its-dirty-money](http://www.theguardian.com/news/2018/may/25/how-britain-let-russia-hide-its-dirty-money).

41. [www.irishtimes.com/news/world/europe/portugal-dominated-angola-for-centuries-now-the-roles-are-reversed-1.3200881](http://www.irishtimes.com/news/world/europe/portugal-dominated-angola-for-centuries-now-the-roles-are-reversed-1.3200881).

42. [https://ophi.org.uk/ophi\\_stories/new-numbers-show-48-of-people-in-angola-are-poor-2/](https://ophi.org.uk/ophi_stories/new-numbers-show-48-of-people-in-angola-are-poor-2/).

43. [www.occrp.org/en/daily/8948-us-charges-venezuelan-billionaire-in-1-billion-currency-fraud](http://www.occrp.org/en/daily/8948-us-charges-venezuelan-billionaire-in-1-billion-currency-fraud).

44. [www.dailymail.co.uk/news/article-6667889/Rich-Kids-Venezuela-including-Socialist-leader-Hugo-Chavez-daughter-flaunt-wealth.html](http://www.dailymail.co.uk/news/article-6667889/Rich-Kids-Venezuela-including-Socialist-leader-Hugo-Chavez-daughter-flaunt-wealth.html).

45. [www.csis.org/analysis/venezuelan-drama-14-charts](http://www.csis.org/analysis/venezuelan-drama-14-charts).

46. [www.reuters.com/article/us-europe-refugees/asylum-applications-in-eu-rise-as-more-venezuelans-seek-refugee-idUSKCN1TPOLQ](http://www.reuters.com/article/us-europe-refugees/asylum-applications-in-eu-rise-as-more-venezuelans-seek-refugee-idUSKCN1TPOLQ).

32. En Allemagne, des rapports suggèrent que près d'un demi-million de personnes appartiennent à des clans de familles libanaises, turques, kurdes, albanaises, kosovares et tchéchènes impliquées dans le blanchiment de capitaux et d'autres activités criminelles<sup>47</sup>. En 2019, avec le concours d'Europol, la police française a arrêté des membres d'un réseau criminel d'Arméniens réalisant du blanchiment partout en France<sup>48</sup>. Les médias ont également indiqué que les plantations illégales de cannabis au Royaume-Uni, dont la valeur est estimée à 2,6 milliards de £ par an, sont essentiellement entre les mains de clans vietnamiens impliqués dans le blanchiment de capitaux et la traite de migrants<sup>49</sup>. Tous ces rapports des médias ont amené le public à critiquer et à rejeter l'immigration associée à l'argent sale.

33. Le Conseil de l'Europe a défini des normes contre le blanchiment de capitaux dans le cadre de sa [Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme](#) (STCE n° 198) et d'un traité antérieur, la [Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime](#) (STE n° 141). Le Comité d'Experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (MONEYVAL) surveille la mise en œuvre des normes pertinentes et prépare des rapports par pays<sup>50</sup>. Dans son récent rapport sur Chypre,<sup>51</sup> MONEYVAL a relevé que l'immigration d'investisseurs constitue un outil potentiel de blanchiment de capitaux, conformément aux suspicions exprimées depuis longtemps dans les médias<sup>52</sup>. La délégation chypriote auprès de l'Assemblée m'a indiqué que les autorités chypriotes avaient dans une large mesure atténué ces risques, en mettant en œuvre une procédure de vigilance à cinq niveaux, qui englobe l'activité de sociétés internationales indépendantes, qui effectuent des contrôles renforcés de vigilance sur tous les demandeurs et les investissements.

34. Les travaux de MONEYVAL sont géographiquement complétés par le Groupe d'action financière (GAFI), Paris, un organisme intergouvernemental créé en 1989 pour élaborer des normes et promouvoir l'application efficace de mesures législatives, réglementaires et opérationnelles en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et autres menaces liées, pour l'intégrité du système financier international<sup>53</sup>. En 2018, l'OCDE a publié à l'intention des établissements financiers des orientations pour les dispositifs d'octroi de titres de séjour et de citoyenneté à des fins d'investissement<sup>54</sup>, qui reposent sur une étude portant sur plus de 100 dispositifs<sup>55</sup>.

35. Bien que l'immigration d'investisseurs ait pu diminuer, voire cesser pendant la pandémie de covid-19 en raison de la fermeture des frontières et des administrations, le GAFI considère que ces circonstances présentent un risque particulier d'augmentation du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme<sup>56</sup>.

36. Après avoir adopté en 1990 la première directive contre le blanchiment de capitaux, l'Union européenne a traité de cette question dans la Directive (UE) 2018/843 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la Directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme ainsi que les Directives 2009/138/CE et 2013/36/UE<sup>57</sup>.

37. Comme il est indiqué dans la Résolution du Parlement européen en date du 26 mars 2019 sur la criminalité financière, la fraude fiscale et l'évasion fiscale, on peut craindre que des fonds provenant de sources illicites soient transférés dans un pays par le biais de l'immigration d'investisseurs<sup>58</sup>. Ce risque a également été mis en évidence par l'OCDE<sup>59</sup>.

47. [www.dw.com/en/germany-cracks-down-on-clan-crime-with-zero-tolerance/a-47341384](http://www.dw.com/en/germany-cracks-down-on-clan-crime-with-zero-tolerance/a-47341384).

48. [www.europol.europa.eu/newsroom/news/french-gendarmerie-capture-key-members-of-armenian-mafia](http://www.europol.europa.eu/newsroom/news/french-gendarmerie-capture-key-members-of-armenian-mafia).

49. [www.aljazeera.com/news/2019/10/confessions-cannabis-farmer-vietnamese-uk-high-191015041251676.html](http://www.aljazeera.com/news/2019/10/confessions-cannabis-farmer-vietnamese-uk-high-191015041251676.html).

50. [www.coe.int/en/web/moneyval](http://www.coe.int/en/web/moneyval).

51. <https://rm.coe.int/anti-money-laundering-and-counter-terrorist-financing-measures-cyprus-/16809c3c47>.

52. [www.theguardian.com/world/2017/sep/17/cyprus-selling-eu-citizenship-to-super-rich-of-russia-and-ukraine](http://www.theguardian.com/world/2017/sep/17/cyprus-selling-eu-citizenship-to-super-rich-of-russia-and-ukraine).

53. [www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/fatf-recommendations.html](http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/fatf-recommendations.html).

54. [www.oecd.org/tax/oecd-clamps-down-on-crs-avoidance-through-residence-and-citizenship-by-investment-schemes.htm](http://www.oecd.org/tax/oecd-clamps-down-on-crs-avoidance-through-residence-and-citizenship-by-investment-schemes.htm).

55. [www.oecd.org/tax/automatic-exchange/crs-implementation-and-assistance/residence-citizenship-by-investment/](http://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/crs-implementation-and-assistance/residence-citizenship-by-investment/).

56. [www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/covid-19-ml-tf.html](http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/covid-19-ml-tf.html).

57. <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2018/843/oj>.

58. [www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0240\\_FR.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0240_FR.html).

59. [www.oecd.org/en/goldforvisas/](http://www.oecd.org/en/goldforvisas/).

38. Le Conseil des migrations d'investissements, qui est une association de personnes et d'entreprises en rapport avec l'immigration d'investisseurs, a mené une étude sur les vérifications à effectuer dans le cadre de ce type d'immigration et établi un ensemble de recommandations-types minimales à l'intention des consultants ou des agents ainsi que des gouvernements<sup>60</sup>. La transparence et les mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux constituent des aspects essentiels de ces recommandations.

39. L'ONG Réseau pour la justice fiscale (Tax Justice Network), basée à Londres, publie régulièrement son Indice d'opacité financière, où figurent actuellement, parmi les 10 pays où les secrets financiers sont les mieux gardés, les États membres que sont la Suisse, le Luxembourg et les Pays-Bas, ainsi que les Îles Caïmans et les Îles Vierges, des territoires d'outre-mer britanniques<sup>61</sup>. Le secret bancaire ou le manque de transparence et de traçabilité sont les fondements du blanchiment de capitaux.

40. Les États membres devraient donc imposer aux personnes qui travaillent dans le domaine des services financiers ou dans un secteur apparenté et qui soupçonnent des activités de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme de signaler à la police de telles opérations suspectes. Au Royaume-Uni, par exemple, il faut présenter un rapport d'activité suspecte<sup>62</sup>.

41. Les agents immobiliers peuvent être concernés par une telle obligation. L'acquisition de biens immobiliers est d'ailleurs, dans la plupart des pays, une transaction assortie de fortes obligations de transparence, dans le cadre par exemple de registres fonciers publics et à des fins fiscales.

42. L'immigration d'investisseurs fondée sur des investissements dans l'immobilier et dans des sociétés et établissements commerciaux peut donc être contrôlée en imposant de plus strictes obligations de transparence. À cet égard, Transparency International Portugal a récemment vu aboutir la demande d'information sur les régimes d'octroi de visas du Portugal qu'il avait adressée au Tribunal administratif de Lisbonne<sup>63</sup>.

## 6.2. Délocalisation fiscale

43. Les États sont généralement libres de déterminer leur régime fiscal et définissent par conséquent les différentes obligations qui incombent en la matière aux personnes physiques, y compris aux ressortissants étrangers imposables, ainsi qu'aux sociétés ou fiducies. La faible fiscalité constitue un argument courant pour l'immigration de personnes physiques et morales. Certains pays sont en effet considérés comme des paradis fiscaux pour les étrangers. Outre le niveau de taxation, la coopération internationale et la transparence, ou le manque de transparence, sont déterminants pour décider d'une délocalisation dans un but d'évasion fiscale. Les chercheurs estiment que, sur l'ensemble du monde, plusieurs billions de \$US ont été investis par des particuliers dans des paradis fiscaux, ce qui cause chaque année une perte de plusieurs centaines de milliards de \$US en recettes fiscales<sup>64</sup>.

44. Le Conseil de l'Europe a créé la [Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale \(STE n° 127\)](#) et son [Protocole \(STCE n° 208\)](#), ainsi que la [Convention européenne sur l'obtention à l'étranger d'informations et de preuves en matière administrative \(STE n° 100\)](#). Les États membres de l'OCDE et la plupart des autres États sont convenus de normes communes relatives à la transparence et à l'échange de renseignements à des fins fiscales<sup>65</sup>.

45. L'Union européenne établit une liste des pays et territoires non coopératifs en matière de fiscalité, qui comprend uniquement des États non-membres de l'Union européenne<sup>66</sup>. En 2000, l'OCDE a établi une liste de paradis fiscaux non coopératifs. Les derniers pays retirés de cette liste ont été Andorre, le Liechtenstein et Monaco<sup>67</sup>. Suite à sa publication en 2009, l'OCDE a récemment mis à jour son Manuel de sensibilisation au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme à l'intention des contrôleurs des impôts<sup>68</sup>.

---

60. <https://investmentmigration.org/wp-content/uploads/DD-in-IM-Best-Approach-and-Minimum-Standard-Recommendations-January-2020.pdf>.

61. <https://fsi.taxjustice.net/en/introduction/fsi-results>.

62. [www.nationalcrimeagency.gov.uk/what-we-do/crime-threats/money-laundering-and-terrorist-financing/suspicious-activity-reports](http://www.nationalcrimeagency.gov.uk/what-we-do/crime-threats/money-laundering-and-terrorist-financing/suspicious-activity-reports).

63. [www.imidaily.com/europe/court-impels-portugals-govt-to-share-detailed-golden-visa-data-including-some-that-dont-exist/](http://www.imidaily.com/europe/court-impels-portugals-govt-to-share-detailed-golden-visa-data-including-some-that-dont-exist/).

64. [www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2019/09/tackling-global-tax-havens-shaxon.htm](http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2019/09/tackling-global-tax-havens-shaxon.htm).

65. [www.oecd.org/fr/sites/fiscalite/transparence/](http://www.oecd.org/fr/sites/fiscalite/transparence/).

66. [www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-list-of-non-cooperative-jurisdictions/](http://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-list-of-non-cooperative-jurisdictions/).

67. [www.oecd.org/fr/ctp/dommageables/listedesparadisfiscauxnoncooperatifs.htm](http://www.oecd.org/fr/ctp/dommageables/listedesparadisfiscauxnoncooperatifs.htm).

68. [www.oecd.org/fr/fiscalite/delits/manuel-sensibilisation-blanchiment-capitaux.htm](http://www.oecd.org/fr/fiscalite/delits/manuel-sensibilisation-blanchiment-capitaux.htm).

46. Par ailleurs, l'ONG Tax Justice Network publie régulièrement son Indice des paradis fiscaux des entreprises. L'édition 2019 mentionne parmi les plus importants paradis fiscaux des États membres comme le Royaume-Uni, et en particulier ses territoires que sont les Îles Vierges britanniques, les Bermudes, les Îles Cayman, et Jersey, les Pays-Bas, la Suisse, le Luxembourg et l'Irlande<sup>69</sup>.

47. En principe, l'immigration d'investisseurs pourrait également faire intervenir des cryptomonnaies. Cela peut limiter la traçabilité et la transparence. En 2018, le Parlement européen a réalisé une étude sur le thème «*Cryptocurrencies and Blockchain: Legal context and implications for financial crime, money laundering and tax evasion*», qui relève des risques évidents et formule des recommandations de politique générale en vue de définir de futures normes de l'Union<sup>70</sup>. Aux USA, les autorités fiscales ont commencé à s'intéresser aux propriétaires de cryptomonnaies<sup>71</sup>. Les services fiscaux du gouvernement britannique ont récemment demandé des outils d'analyse de la *blockchain* afin de repérer et de taxer les utilisateurs de cryptomonnaies<sup>72</sup>. Ce type de mesure devrait faire l'objet d'une coordination entre tous les États membres.

48. L'immigration d'investisseurs aux fins d'évasion fiscale est donc principalement une question politique. Les parlementaires nationaux devraient prendre position lors des débats politiques sur la question, en s'aidant de la Résolution du Parlement européen en date du 26 mars 2019 sur la criminalité financière, la fraude fiscale et l'évasion fiscale<sup>73</sup>.

### 6.3. Délocalisation de criminels

49. Des criminels et des suspects pourraient tenter d'obtenir un avantage indu en acquérant une autre citoyenneté ou un permis de séjour de longue durée par le biais de l'immigration d'investisseurs là où il n'existe pas de coopération des forces de l'ordre ni d'entraide judiciaire entre le pays d'origine de l'investisseur et le pays dont il acquiert la citoyenneté ou dans lequel il séjourne.

50. Le Conseil de l'Europe a établi des traités qui portent sur de telles situations: la [Convention européenne d'extradition \(STE n° 24\)](#) et ses [Protocole additionnel \(STE n° 86\)](#), [Deuxième Protocole additionnel \(STE n° 98\)](#), [Troisième Protocole additionnel \(STE n° 209\)](#) et [Quatrième Protocole additionnel \(STE n° 212\)](#) ainsi que la [Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale \(STE n° 30\)](#) et ses [Protocole additionnel \(STE n° 99\)](#) et [Deuxième Protocole additionnel \(STE n° 182\)](#). En outre, la [Convention européenne sur la valeur internationale des jugements répressifs \(STE n° 70\)](#) fournit le cadre juridique permettant d'appliquer une sanction imposée dans un autre État.

### 6.4. Corruption

51. L'OCCRP a mis en évidence des liens entre des investissements étrangers et des pratiques de corruption dans l'État de destination<sup>74</sup>. De plus, des ONG comme Transparency International ont étudié des cas de corruption et d'immigration d'investisseurs<sup>75</sup>.

52. À cet égard, la [Convention pénale sur la corruption \(STE n° 173\)](#) et la [Convention civile sur la corruption \(STE no 174\)](#) du Conseil de l'Europe peuvent jouer un rôle important. Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) veille au respect des normes anti-corruption du Conseil de l'Europe et formule des recommandations à l'intention de ses membres, qui ne sont pas tous des États membres du Conseil de l'Europe. L'immigration d'investisseurs pourrait cependant ne pas être plus propice à la corruption que d'autres transactions financières ou décisions administratives qui représentent d'importantes sommes d'argent pour des particuliers ou des sociétés.

### 6.5. Restrictions durant la pandémie de covid-19

53. Face à la pandémie de covid-19, tous les États membres ont mis en place une interdiction de circuler au-delà des frontières nationales et, parfois, des limites locales internes. L'Union européenne a limité les voyages non essentiels en provenance de pays tiers vers l'Union européenne et les membres de l'espace Schengen<sup>76</sup>. L'exemption de visa est d'ordinaire un élément déterminant du régime de l'immigration des investisseurs; aussi les restrictions imposées dans le cadre de la pandémie de covid-19 sont-elles

69. <https://corporatetaxhavenindex.org/introduction/cthi-2019-results>.

70. [www.europarl.europa.eu/cmsdata/150761/TAX3%20Study%20on%20cryptocurrencies%20and%20blockchain.pdf](http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/150761/TAX3%20Study%20on%20cryptocurrencies%20and%20blockchain.pdf).

71. [www.theguardian.com/technology/2019/jul/27/irs-tax-cryptocurrency-bitcoin-income](http://www.theguardian.com/technology/2019/jul/27/irs-tax-cryptocurrency-bitcoin-income).

72. <https://cryptonews.com/news/britain-s-tax-agency-cracking-down-on-crypto-tax-evasion-5576.htm>.

73. [www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0240\\_FR.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0240_FR.html).

74. [www.occrp.org/en/goldforvisas/](http://www.occrp.org/en/goldforvisas/).

75. [www.transparency.org/whatwedo/publication/golden\\_visas](http://www.transparency.org/whatwedo/publication/golden_visas).

considérées comme une exception temporaire<sup>77</sup>. La quasi-totalité des pays ont autorisé leurs propres ressortissants à revenir sur leur territoire national, parfois en associant cette autorisation à des mesures de quarantaine.

54. Toutefois, les familles de nationalité mixte risquaient d'être séparées ou traitées différemment pour se rendre dans un pays, évacuer un pays ou être autorisées à résider dans un pays. Cette situation est extrêmement préoccupante sur le plan des droits de l'homme pour la protection de la vie familiale au titre de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme<sup>78</sup>. Les titulaires d'une double nationalité sont parfois autorisés à entrer dans un pays, tandis que d'autres pays interdisent tout franchissement de frontière<sup>79</sup>.

55. Cette interdiction de circulation s'est souvent appliquée aux propriétaires de résidences secondaires, auxquels certains pays interdisaient d'utiliser leur résidence secondaire<sup>80</sup>. Dans la pratique, les permis de séjour semblent conférer des droits moins étendus en matière de déplacements transfrontaliers. Le respect des droits de l'homme s'impose néanmoins également dans une situation extrême comme une pandémie. À cet égard, les États membres doivent respecter le droit à la vie privée et familiale consacré par l'article 8, ainsi que le droit à la protection de la propriété consacré par l'article 1 du Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 9) et l'interdiction de toute discrimination en vertu du Protocole n° 12 à la Convention (STE n° 177).

## 7. Conclusions

56. Comme l'indiquent les nombreuses normes juridiques susmentionnées, l'immigration d'investisseurs peut être évaluée sous l'angle de plusieurs critères juridiques établis par le Conseil de l'Europe. En qualité de membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, veillons à ce que nos États membres respectent ces conventions et à ce qu'elles soient véritablement mises en œuvre. Cela suppose que chacun d'entre nous procède à une analyse politique.

57. Dans les États membres du Conseil de l'Europe, il devrait être impossible aux individus fortunés, aux fraudeurs fiscaux et aux criminels en fuite ainsi qu'à tout autre citoyen de ces États d'obtenir une citoyenneté ou un titre de séjour extraterritorial fictifs. Cela semble nécessiter un examen critique des normes juridiques du Conseil de l'Europe et de leur mise en œuvre nationale.

58. Les pratiques nationales peuvent être évaluées et examinées à l'aide des réponses au questionnaire que j'ai adressé au CERP<sup>81</sup>. Des plans d'action nationaux spécifiques devraient être établis à la suite du présent rapport afin d'améliorer la coopération et la coordination.

59. J'invite tous les membres de l'Assemblée à assurer le suivi de cette question dans leur propre parlement national.

---

76. [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/travel-and-transportation-during-coronavirus-pandemic\\_fr](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/travel-and-transportation-during-coronavirus-pandemic_fr).

77. <https://edition.cnn.com/travel/article/henley-index-passport-power-coronavirus/index.html>.

78. <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2020/03/17/how-covid-19-is-altering-our-conception-of-citizenship/>.

79. [www.theguardian.com/politics/2020/jan/29/uk-presses-china-to-let-dual-nationals-join-coronavirus-exodus](http://www.theguardian.com/politics/2020/jan/29/uk-presses-china-to-let-dual-nationals-join-coronavirus-exodus).

80. [www.bbc.com/news/uk-wales-politics-52055456](http://www.bbc.com/news/uk-wales-politics-52055456) and <https://www.nytimes.com/2020/03/29/world/europe/rich-coronavirus-second-homes.html>.

81. Cf. AS/Mig/Inf (2020)02rev2, op. cit.