



Résolution 2355 (2020)¹

Immigration d'investisseurs

Assemblée parlementaire

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 souligne 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 ainsi que les normes juridiques internationales pertinentes, conçues pour prévenir la corruption, le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. 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. L'acquisition de la nationalité devrait rester soumise aux conditions classiques de naissance (droit du sang ou droit du sol) ou de jouissance du statut juridique de résident de longue durée. Le statut juridique de résident, qui peut aboutir avec le temps à l'obtention de la nationalité, pourrait cependant continuer d'être octroyé à une personne pour lui permettre de gérer un investissement économique légitime dans le pays concerné.

2. L'Assemblée estime que la nationalité ne devrait pas être à vendre. Les réglementations légales de «passeports en or» se sont révélées être de dangereuses portes ouvertes à la corruption, à la criminalité organisée, au blanchiment de capitaux, au financement du terrorisme, à l'évasion fiscale et à l'ingérence étrangère dans les processus politiques et sociaux. La vente de la nationalité porte également atteinte au principe d'égalité devant la loi et compromet la cohésion sociale en affaiblissant le lien traditionnel entre la nationalité d'une personne et les droits et obligations qui lui sont attachés. Enfin, ces réglementations légales ont entraîné une augmentation du coût du logement pour les populations locales, qui se retrouvent exclues du marché par des individus nouvellement arrivés, fortunés et bien souvent absents la plupart du temps.

3. L'Assemblée souligne le fait que l'octroi de la nationalité ou du statut de résident à des personnes qui mettent en danger l'ordre public et la sécurité dans un État membre de l'Union européenne (en particulier s'il s'agit d'un État de l'espace Schengen de libre circulation sans contrôle aux frontières) présente également un risque pour les intérêts de l'ensemble des autres États européens. Ces pays ont un intérêt commun au bon fonctionnement des instruments juridiques conçus pour prévenir la corruption, le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

4. L'Assemblée se réfère à la Convention européenne sur la nationalité (STE n° 166) ainsi qu'à 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 nos 43, 95, 96 et 149), et rappelle aux États membres que l'octroi et le retrait de la nationalité devraient respecter les règles établies. Un État partie à la Convention européenne sur la nationalité doit 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 à des fins inappropriées devrait donc être empêchée.

1. *Texte adopté par la Commission permanente*, agissant au nom de l'Assemblée, le 4 décembre 2020 (voir [Doc. 15127](#), rapport de la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, rapporteur: M. Aleksander Pociej; et [Doc. 15182](#), avis de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Pieter Omtzigt).

Voir également la [Recommandation 2191 \(2020\)](#).



5. Consciente du fait que les bénéficiaires de produits du crime s'efforcent très logiquement de cacher ces produits aux services répressifs en les transférant à l'étranger, 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 du Conseil de l'Europe 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 conviendrait que les États membres fassent tout leur possible pour garantir que l'immigration d'investisseurs ne devient pas un outil de blanchiment international de fonds.

6. L'Assemblée rappelle la Convention européenne d'extradition et ses protocoles (STE n°s 24, 86, 98 et STCE n°s 209 et 212), la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale et ses protocoles (STE n°s 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.

7. L'Assemblée salue les travaux de l'organisation non gouvernementale (ONG) Tax Justice Network et les normes de l'Organisation de coopération et de développement économiques (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 impropre un paradis fiscal aux actifs et aux recettes réalisés à l'étranger.

8. 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 ne pas fonder l'immigration sur des pratiques corrompues d'administrations nationales et à éviter tout conflit d'intérêts dans la sélection des candidats à l'immigration et à l'occasion des conseils qui leur sont dispensés, des vérifications nécessaires ainsi que dans la décision d'octroi du statut de résident ou de la nationalité. 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.

9. Consciente du fait 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 renoncer aux 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.

10. 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, la Convention), 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.

11. L'Assemblée invite les États membres qui possèdent encore des réglementations légales d'immigration d'investisseurs à les terminer progressivement dès que possible et, entre-temps, à prendre toutes les précautions nécessaires pour prévenir l'entrée de personnes qui représentent une menace pour l'ordre public et à veiller au départ de toute personne qui serait déjà entrée sur le territoire du pays en vertu d'un de ces réglementations légales. Les États membres devraient notamment:

11.1. soumettre les candidats à l'immigration à des contrôles rigoureux de diligence raisonnable, en évitant les conflits d'intérêts et les possibilités de corruption; assurer une transparence totale du processus d'immigration d'investisseurs, notamment en publiant la politique et la procédure appliquées, ainsi que des informations régulières, détaillées et nominatives sur les demandes accordées; et instituer des mécanismes de surveillance efficaces et indépendants, ainsi que des mécanismes solides permettant à des lanceurs et lanceuses d'alerte de signaler les problèmes;

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

11.3. 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;

11.4. 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;

11.5. 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;

11.6. 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 fiduciaires 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 si l'illégalité d'un investissement est démontrée;

11.7. 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;

11.8. 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;

11.9. 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.

12. 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.