



Doc. 15182

12 novembre 2020

Immigration d'investisseurs

Avis de commission¹

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Rapporteur: M. Pieter OMTZIGT, Pays-Bas, Groupe du Parti populaire européen

A. Conclusions de la commission

1. La commission des questions juridiques et des droits de l'homme félicite la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées et son rapporteur, Aleksander Pocij (Pologne, PPE/DC), de leur important rapport établi en temps utile sur un sujet d'actualité. Elle partage le point de vue juridique du rapporteur, qui souligne l'importance des instruments en vigueur du Conseil de l'Europe et la nécessité de faire soigneusement respecter des normes communes.

2. La commission souscrit également à la mise en garde formulée par la commission des migrations à propos du régime des «passeports en or» ou des «visas en or», qui menacent la sécurité nationale et risquent d'accroître la corruption et le blanchiment de capitaux, et souhaite mettre davantage l'accent sur ce point. Afin de renforcer davantage le projet de résolution et de recommandation soumis par la commission des migrations, la commission propose quelques amendements qui visent à clarifier et à compléter le texte sur le plan du droit et des droits humains, conformément à la position du Parlement européen et de la Commission européenne. L'acquisition de la nationalité devrait rester soumise à des conditions classiques de naissance (droit du sang ou droit du sol) ou de jouissance du statut juridique de résident-e de longue durée. Le statut juridique de résident-e, qui peut aboutir - ou non - avec le temps à l'obtention de la nationalité, pourrait en effet être octroyé à une personne pour lui permettre de gérer un investissement économique légitime dans le pays concerné. Mais la réalisation d'un investissement uniquement financier ou la seule acquisition d'une résidence ne devraient pas suffire à donner accès aux avantages associés au statut de résident-e, ou encore moins à la nationalité d'un pays européen. Ces deux éléments ne devraient pas être à vendre.

3. La commission rappelle qu'après plusieurs scandales concernant Malte² et Chypre³, impliquant des pratiques de corruption présumées ayant conduit à l'octroi de la citoyenneté à des criminels connus, la Commission européenne a lancé, le 20 octobre 2020, des procédures d'infraction contre ces deux pays⁴. Chypre a annoncé que son programme de citoyenneté des investisseurs serait suspendu à partir du 1^{er} novembre 2020⁵. Les député-e-s européen-ne-s ont réitéré leur appel à l'abolition de ces programmes lors d'un débat en plénière le 22 octobre 2020.⁶ La commission considère que ces récents développements, qui sont tous intervenus après l'adoption du rapport de la commission des migrations, devraient donner lieu à un

1. Renvoi en commission: [Doc. 14441](#), renvoi 4382 du 25 juin 2018. Commission chargée du rapport: commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées. Voir le [Doc. 15127](#). Avis approuvé par la commission le 9 novembre 2020.

2. www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/ex-maltese-pms-chief-of-staff-arrested-in-fraud-probe/.

3. www.theguardian.com/world/2020/oct/13/cyprus-scraps-golden-passport-scheme-after-politicians-caught-in-undercover-sting.

4. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1925.

5. www.theguardian.com/world/2020/oct/13/cyprus-scraps-golden-passport-scheme-after-politicians-caught-in-undercover-sting.

6. www.europarl.europa.eu/news/en/agenda/briefing/2020-10-19/16/member-states-selling-eu-passports-debate-in-plenary.



certain nombre d'amendements aux projets de résolution et de recommandation pour garantir que le Conseil de l'Europe et l'Union européenne continuent à défendre les mêmes positions dans la lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent.

B. Amendements proposés

Amendement A (au projet de résolution)

Au paragraphe 1, remplacer les mots «doivent respecter les normes juridiques du Conseil de l'Europe» par les mots suivants:

«doivent respecter les normes juridiques internationales pertinentes, conçues pour prévenir la corruption, le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la discrimination, y compris celles qu'a élaborées le Conseil de l'Europe»

Motifs: des normes internationales pertinentes ont également été élaborées par des organisations internationales autres que le Conseil de l'Europe, notamment les organes de l'Union européenne (comme l'indique le rapport de la commission des migrations) et l'OCDE⁷, y compris les normes internationales de lutte contre le blanchiment de capitaux établies par son Groupe d'action financière (GAFI).

Amendement B (au projet de résolution)

A la fin du paragraphe 1, ajouter les phrases suivantes:

«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.»

Motifs: le texte actuel, tout en saluant expressément la résolution du Parlement européen du 26 mars 2019, donne l'impression que les programmes d'immigration fondés sur une contribution pécuniaire (régimes des «passeports en or» ou des «visas en or») sont généralement acceptables. Or le Parlement européen a appelé les États membres à abandonner cette pratique dans son ensemble pour des raisons de principe. Le Parlement européen recommande uniquement de prendre des mesures de limitation des préjudices pendant la période nécessaire pour mettre fin à ces régimes, afin de prévenir et, si possible, de corriger les abus les plus évidents, comme ceux qui ont été rendus publics dans les scandales récents (voir ci-dessus le paragraphe 3 des Conclusions), dans les rapports récemment publiés par différents groupes de lutte contre la corruption (voir les motifs de l'amendement C, ci-dessous) et par l'Assemblée elle-même dans son rapport «L'assassinat de M^{me} Daphne Caruana Galizia et l'État de droit à Malte et ailleurs: veiller à ce que toute la lumière soit faite»⁸. En qualité de rapporteur de l'Assemblée, j'ai personnellement constaté à quel point le programme «d'immigration d'investisseurs» (qui confie l'externalisation de la commercialisation des passeports à une entreprise privée qui bénéficie de contacts avantageux) contribuait à la création d'un climat général de corruption et aux manquements de l'État de droit dans ce pays⁹.

Amendement C (au projet de résolution)

Après le paragraphe 1, insérer le paragraphe suivant:

«L'Assemblée estime que la nationalité ne devrait pas être à vendre. Les régimes de «passeports en or» se sont révélés 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 régimes ont

7. Voir «[OECD clamps down on CRS avoidance through residence and citizenship by investment schemes](#)».

8. [Doc. 14906](#) du 8 juin 2019.

9. [Résolution 2293 \(2019\)](#), paragraphe 3.5.

entraîné une augmentation du coût du logement pour les populations locales, qui se retrouvent exclues du marché par de nouvelles arrivantes et nouveaux arrivants fortunés et bien souvent absents la plupart du temps».

Motifs: les rapports établis par les organes de lutte contre la corruption et les journalistes d'investigation comme feu Daphne Caruana Galizia à Malte ont démontré, sans doute possible, que les régimes de «passeports en or» ou de «visas en or» sont la porte ouverte aux pratiques de corruption et offrent un refuge sûr aux individus suspects originaires de pays étrangers. Le groupe Organized Crime and Corruption Reporting Project (OCCRP) a recensé, documents à l'appui, un certain nombre de situations très déplaisantes, y compris dans des pays européens, notamment de membres de la famille Assad, de milliardaires russes étroitement liés au Kremlin, de généraux vénézuéliens et autres barons de la drogue, et plus généralement de membres ultra-riches de familles dirigeantes de pays en développement extrêmement pauvres¹⁰. L'exposé des motifs présenté par M. Pocij pour le compte de la commission des migrations en donne lui-même d'excellents exemples¹¹. Le fait d'offrir un refuge sûr aux fortunes amassées par ces individus compromet les initiatives prises par d'autres États européens pour soutenir le développement social et économique des pays pauvres et lutter contre les causes profondes de la récente flambée de l'immigration clandestine. «L'immigration d'investisseurs» kleptocrates des pays en développement est clairement l'une des causes premières des «migrations de la pauvreté» qu'entreprennent leurs victimes – des gens ordinaires privés de tout avenir dans leur propre pays. Il est intéressant de noter que certains pays, qui récoltent la majeure partie des bénéfices à court terme de «l'immigration d'investisseurs» figurent également parmi ceux qui refusent à cor et à cri de prendre une part équitable à l'accueil des «migrants de la pauvreté».

Comme le précise en détail le récent rapport sur la Russie de la commission du renseignement et de la sécurité du Parlement britannique¹², l'afflux de riches étrangers et étrangères par le biais des régimes «d'immigration d'investisseurs» ouvre également la voie à l'ingérence étrangère dans les processus politiques et sociaux du pays d'accueil. L'argent confère de l'influence, et le fait de posséder beaucoup d'argent donne à ses détenteurs une influence considérable, qui le plus souvent ne s'exerce pas dans l'intérêt général. Si nous voulons préserver l'intégrité des processus politiques et sociaux dans nos pays, ainsi que leur souveraineté, nous devons interdire leur accès aux fonds étrangers suspects.

Qui plus est, la possibilité donnée à de riches individus de contourner les dispositions habituelles en matière de nationalité et de résidence en échange d'importantes sommes d'argent porte atteinte au principe de l'égalité devant la loi. Ce traitement inégal est particulièrement flagrant en ces temps de pandémie. Les riches originaires de pays pauvres qui sont habitués à bénéficier de traitements médicaux à l'étranger ne peuvent y recourir en ce moment en raison des restrictions imposées en matière de circulation dans l'ensemble du monde. Des entreprises de conseil leur proposent désormais des solutions pour eux-mêmes et leurs familles en leur vantant les régimes «d'immigration d'investisseurs» de pays qui disposent de systèmes de santé plus fiables¹³. La Commission européenne a critiqué à plusieurs reprises le régime d'octroi de la nationalité contre investissement prévu par la Bulgarie, Chypre et Malte. Lors d'une audition vidéo de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE) du Parlement européen, le commissaire Didier Reynders aurait souligné que *«les États membres créent ensemble les conditions de la jouissance de la citoyenneté européenne. La Commission continue de suivre de très près l'évolution de la situation dans les trois États membres et elle saisit cette occasion pour rappeler que cette crise [la pandémie de covid-19] et ses conséquences ne doivent pas servir de prétexte pour mettre en place des régimes de citoyenneté européenne risqués»*.

Pour ces raisons, j'ai récemment posé une série de questions parlementaires au sein du parlement néerlandais dans lesquelles j'ai demandé des informations à mon gouvernement par rapport au programme d'«immigration d'investisseurs» en vigueur aux Pays-Bas et notamment à Curaçao (qui permet à des investisseur.e.s étrangers et étrangères de demander la nationalité néerlandaise après 5 ans), et si ce programme remplit les conditions posées par la Commission européenne.¹⁴

10. Voir «Gold for Visas».

11. Voir AS/Mig(2020)02 en date du 28 février 2020, paragraphes 30-32, qui mentionne des individus riches originaires du Venezuela, d'Angola, du Kosovo et de Tchétchénie.

12. [Rapport sur la Russie de la commission du renseignement et de la sécurité](#) du 21 juillet 2020 (en anglais), voir également [la réponse du gouvernement](#).

13. Voir «EU Warns Member States: Don't Exploit the Pandemic to Run Golden Visa Schemes», 30 avril 2020 et «EU repeals citizenship-by-investment schemes», 20 mai 2020.

14. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2020-2021, Vragen, 2020Z19470.

Amendement D (au projet de résolution)

Après le paragraphe 1, insérer le paragraphe suivant:

«L'Assemblée souligne 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. Ils ont un intérêt commun au bon fonctionnement des instruments juridiques conçus pour prévenir la corruption, le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Elle appelle par conséquent les organes compétents de l'Union européenne à prendre des mesures appropriées pour dissuader un État de continuer à placer ses propres avantages financiers à court terme au-dessus des intérêts de tous les autres États européens et réparer les préjudices déjà causés, et se félicite notamment du lancement par la Commission européenne de procédures d'infraction à cet effet.»

Motifs: il est juridiquement exact, comme l'explique le rapporteur dans son exposé des motifs, que l'octroi ou le refus d'octroyer la nationalité ou le statut de résident-e relève de la compétence de chaque État. Mais les États sont également tenus juridiquement de respecter les engagements internationaux qu'ils ont pris. Il s'agit notamment de l'obligation faite aux États membres de l'Union européenne de tenir dûment compte des intérêts légitimes des autres États membres et de l'Union dans son ensemble, qui sont protégés par la législation de l'Union européenne dans les domaines concernés. Le commissaire Didier Reynders a récemment¹⁵ rappelé que la citoyenneté européenne forme un ensemble de droits communs que tous les États membres confèrent solidairement. C'est la raison même pour laquelle la nationalité des États membres de l'Union européenne présente une valeur particulière sur le marché de «l'immigration d'investisseurs». Les procédures d'infraction lancées par la Commission européenne à cet égard sont donc tout à fait logiques (voir ci-dessus, paragraphe 3 des Conclusions).

De plus, les États parties aux conventions pertinentes du Conseil de l'Europe que mentionne le rapport de la commission des migrations doivent respecter les normes énoncées par ces instruments. L'objectif de protection poursuivi par les instruments européens concernés englobe l'intérêt de tous les États participants à se protéger contre la corruption, la criminalité organisée, le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, ainsi que contre toute influence excessive. L'octroi abusif de la nationalité d'un État membre de l'Union européenne concerne par conséquent l'ensemble des autres États européens, et pas seulement les États membres de l'Union.

Amendement E (au projet de résolution)

Au paragraphe 6, remplacer la deuxième phrase par la phrase suivante:

«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.»

Motifs: le texte actuel semble laisser penser que les régimes d'immigration fondés sur une contribution pécuniaire («passeports en or») sont généralement acceptables, sous réserve qu'ils ne reposent pas sur des pratiques corrompues des administrations nationales (voir plus haut l'amendement B). Pour ce qui est d'éviter les conflits d'intérêts, la pratique de l'externalisation de la «commercialisation» des passeports, confiée à des entreprises privées, comme à Malte, s'est révélée propice à la corruption et aux abus¹⁶ et il convient donc d'éviter cette pratique autant que possible.

Amendement F (au projet de résolution)

Supprimer le paragraphe 8.

Motifs: l'accès aux résidences secondaires en situation d'urgence sanitaire est sans rapport avec la question de «l'immigration d'investisseur.e.s». Pendant la pandémie actuelle de Covid-19, les gouvernements ont même empêché leurs propres ressortissant.e.s de se rendre dans leurs résidences secondaires situées dans

15. Voir plus haut la note 7 et Vlagyislav Makszimov, «Les « passeports dorés » toujours très répandus en Europe», 30 mars 2020, l'article cite le commissaire Reynders, qui envisage d'engager des procédures d'infraction contre les États qui persistent à recourir aux programmes «d'immigration d'investisseurs».

16. [Résolution 2293 \(2019\)](#), op. cit.

leur pays, afin que les infrastructures sanitaires locales des régions rurales de villégiature ne soient pas submergées par des citoyen.n.e.s désireux et désireuses de vivre le confinement dans des conditions plus confortables. On peut se demander dans quelle mesure de telles interdictions sont conformes à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5), mais ce débat s'inscrit dans l'examen des mesures restrictives motivées par la pandémie de Covid-19 en général, qu'abordent différents rapports tels que ceux adoptés lors de la réunion de la Commission permanente élargie en octobre 2020.¹⁷

Amendement G (au projet de résolution)

Supprimer le paragraphe 9.

Motifs: les «passeports fantaisistes» ou les nationalités non reconnues n'ont aucun rapport avec la question précise de l'immigration d'investisseurs.

Amendement H (au projet de résolution)

Au paragraphe 10, remplacer les mots «à accorder une attention accrue à l'immigration illicite d'investisseurs et à mener des actions concertées à son encontre» par les mots suivants:

«qui possèdent encore des régimes «d'immigration d'investisseurs» à les supprimer 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 régimes.»

Motifs: voir les motifs des amendements B et C.

Amendement I (au projet de résolution)

Avant le paragraphe 10.1, insérer le paragraphe suivant:

«soumettre les candidats 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 de solides protections permettant à des lanceurs et lanceuses d'alerte de signaler les problèmes.»

Amendement J (au projet de résolution)

Supprimer le paragraphe 11.

Motifs: cette résolution a pour but de réduire l'octroi du statut de résident.e ou de la nationalité par certains États aux personnes dont la présence dans l'Union européenne peut présenter un risque pour l'ordre et la sécurité publics. Il n'est pas clair en quoi l'adhésion de l'Union européenne dans son ensemble à certaines des conventions mentionnées plus haut dans la résolution favoriserait cet objectif.

Amendement K (au projet de recommandation)

Au paragraphe 1, après les mots «l'Assemblée parlementaire», insérer les mots suivants:

«invite le Comité des Ministres à s'engager dans une coopération avec la Commission européenne en vue de travailler avec les États membres concernés afin d'éliminer progressivement la pratique consistant à accorder le statut de résident, voire la citoyenneté, en échange du paiement ou du placement d'une somme d'argent; et, entre-temps, à prendre toutes les précautions nécessaires pour empêcher l'entrée de personnes représentant une menace pour l'ordre public et à veiller au départ de toute personne qui serait déjà entrée dans un État membre dans le cadre de tels régimes; l'Assemblée en outre».

Motifs: cet amendement vise à aligner le projet de recommandation sur l'esprit du projet de résolution, tel qu'amendé (voir notamment l'amendement H.).

17. Voir notamment le rapport par Vladimir Vardanyan (Arménie, PPE/DC) sur «Les conséquences de la pandémie de Covid-19 pour les droits de l'homme et l'État de droit», [Doc. 15139](#).

Amendement L (au projet de recommandation)

Supprimer le paragraphe 2.7.

Motifs: l'Accord européen de 1957 sur le régime de la circulation des personnes entre les pays membres du Conseil de l'Europe (STE n° 25) n'est pas lié à l'octroi de la résidence (de longue durée) ou de la nationalité en contrepartie du paiement ou du placement d'une somme d'argent, il vise principalement à faciliter l'exemption de visa pour les séjours de courte durée.