



Bruxelles, le 23.1.2019
COM(2019) 12 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL,
AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES
RÉGIONS**

Programmes de citoyenneté et de résidence par investissement dans l'Union européenne

{SWD(2019) 5 final}

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

1. Introduction

Au cours des dernières années, on a vu se multiplier les programmes de citoyenneté par investissement (les « passeports dorés ») et les programmes de résidence par investissement (les « visas dorés »), qui visent à attirer les investissements en accordant aux investisseurs la citoyenneté du pays concerné ou des droits de résidence dans celui-ci. Ce type de programmes a suscité des inquiétudes quant à certains risques spécifiques qui en découleraient, notamment en matière de sécurité, de blanchiment d'argent, de fraude fiscale et de corruption.

Trois États membres appliquent des programmes de citoyenneté par investissement dans le cadre desquels la citoyenneté est accordée dans des conditions moins strictes que celles prévues par les régimes ordinaires de naturalisation, en particulier sans obligation de résidence préalable effective dans le pays concerné¹. De tels programmes ont des implications pour l'Union européenne dans son ensemble, car toute personne ayant la nationalité d'un État membre est en même temps un citoyen de l'Union. En effet, bien qu'il s'agisse de programmes nationaux, il en est délibérément fait la promotion et ils sont souvent explicitement annoncés comme un moyen d'acquérir la citoyenneté de l'Union ainsi que tous les droits et privilèges qui y sont associés, en particulier le droit à la libre circulation.

Les programmes de citoyenneté par investissement diffèrent des programmes de résidence par investissement (les « visas dorés »), qui visent à attirer les investissements en échange de droits de résidence dans le pays concerné et sont appliqués par vingt États membres de l'UE. Les risques inhérents aux programmes de résidence par investissement sont néanmoins similaires à ceux soulevés par les programmes d'octroi de la citoyenneté par investissement. Ces programmes ont en outre une incidence sur les autres États membres étant donné qu'un permis de résidence en cours de validité accorde aux ressortissants de pays tiers des droits de circuler librement, en particulier dans l'espace Schengen.

Dans sa résolution du 16 janvier 2014², le Parlement européen a affirmé craindre que les programmes nationaux impliquant la « vente pure et simple, directe ou indirecte » de la citoyenneté européenne ne sapent la notion même de citoyenneté européenne. Il a demandé à la Commission de déterminer si les différents programmes nationaux d'octroi de la citoyenneté sont conformes aux valeurs européennes et à l'esprit et à la lettre de la législation et des pratiques de l'Union. La Commission a contacté les autorités bulgares, chypriotes et maltaises afin d'obtenir des informations plus détaillées sur leurs programmes. Lors d'un débat en mai 2018, le Parlement européen a examiné les différents risques liés aux programmes de citoyenneté et de résidence par investissement.

¹ Voir la partie 2.3 ci-dessous en ce qui concerne la définition de la résidence effective.

² Résolution du Parlement européen du 16 janvier 2014 sur la citoyenneté de l'Union européenne à vendre [2013/2995(RSP)].

Dans son rapport 2017 sur la citoyenneté³, la Commission a annoncé qu'elle publierait un rapport sur les programmes nationaux accordant la citoyenneté de l'Union aux investisseurs, qui décrira l'action de la Commission dans ce domaine, examinera la législation et les pratiques nationales actuelles et donnera des orientations aux États membres. Pour élaborer ce rapport, la Commission a commandé une étude sur la législation et les pratiques concernant les programmes de citoyenneté et de résidence de tous les États membres concernés⁴ et a organisé une consultation avec les États membres. Ce rapport tient également compte d'autres sources pertinentes, notamment des publications récentes sur le sujet⁵.

Le présent rapport porte à la fois sur les programmes de citoyenneté par investissement et sur les programmes de résidence par investissement, et recense les principaux sujets de préoccupation et les principaux risques liés à l'octroi de la citoyenneté de l'Union ou de droits de résidence en contrepartie d'un seul investissement. En particulier, le rapport décrit les éventuelles lacunes en matière de sécurité résultant de l'octroi de la citoyenneté sans condition de résidence préalable, ainsi que les risques de blanchiment d'argent, de corruption et de fraude fiscale liés à la citoyenneté ou à la résidence par investissement. Il s'intéresse également aux problèmes qui ont trait à la gouvernance et à la transparence de ces programmes, s'interroge sur la manière de les résoudre et propose un cadre permettant d'améliorer la situation.

Le rapport est accompagné d'un document de travail des services de la Commission, qui fournit des informations générales plus détaillées sur les programmes de citoyenneté et de résidence par investissement.

2. Les programmes de citoyenneté par investissement dans l'UE

2.1. Contexte

Comme on peut le lire dans la jurisprudence de la Cour de justice, la nationalité est un lien entre un citoyen et l'État, elle constitue «*le rapport particulier de solidarité et de loyauté entre [un État membre] et ses ressortissants ainsi que la réciprocité de droits et de devoirs, qui sont le fondement du lien de nationalité*»⁶. La citoyenneté d'un pays est traditionnellement fondée sur le droit du sang, par filiation (*ius sanguinis*) ou le droit du sol (*ius soli*)⁷. Les États donnent également aux immigrants la possibilité de se faire naturaliser citoyens, à condition que ceux-ci remplissent certaines conditions d'intégration et/ou qu'ils démontrent l'existence

³ Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Renforcer les droits des citoyens dans une Union du changement démocratique: rapport 2017 sur la citoyenneté de l'Union (COM/2017/030 final).

⁴ Enquête. Milieu Law and Policy Consulting, *Factual Analysis of Member States' Investor Schemes granting citizenship or residence to third-country nationals investing in the said Member State*, Bruxelles 2018 (l'«étude»):

⁵ Voir, en particulier, Service de recherche du Parlement européen «*Citizenship and residency by investment schemes in the EU: State of play, issues and impacts*», octobre 2018, [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU\(2018\)627128](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2018)627128); Transparency International/Global Witness, *European Getaway – Inside the Murky World of Golden Visas*, octobre 2018, https://www.transparency.org/whatwedo/publication/golden_visas.

⁶ Arrêt du 2 mars 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, point 51.

⁷ Pour un aperçu complet des types d'acquisition de la citoyenneté, y compris la citoyenneté par droit de naissance, voir la Base de données mondiale sur les modes d'acquisition de la citoyenneté, disponible à l'adresse suivante: <http://globalcit.eu/acquisition-citizenship/>.

d'un lien réel avec le pays, ce qui peut inclure le mariage avec un de ses ressortissants⁸. Tous les États membres ont mis en place de telles procédures de naturalisation.

La plupart des États membres disposent également de procédures de naturalisation discrétionnaires⁹. Dans le cadre de ces procédures, les États membres peuvent, sur une base individuelle, accorder la citoyenneté à un étranger en raison d'un «intérêt national». La citoyenneté peut être accordée pour des accomplissements exceptionnels, par exemple dans le domaine de la culture, de la science ou du sport. Dans certains États membres de l'UE, la législation prévoit que l'«intérêt national» peut être assimilé à un intérêt économique ou commercial¹⁰. Les procédures de naturalisation discrétionnaires peuvent être utilisées dans des cas individuels pour accorder la citoyenneté en échange d'un investissement. Ces procédures de naturalisation discrétionnaires sont très individualisées et sont utilisées de manière limitée. Elles ne font donc pas l'objet du présent rapport.

La Bulgarie, Chypre et Malte ont instauré, respectivement en 2005, 2007 et 2013¹¹, des programmes plus larges visant à attirer les investissements de ressortissants de pays tiers en leur facilitant l'accès à la citoyenneté. Ces programmes constituent une nouvelle forme de naturalisation puisqu'ils accordent systématiquement la citoyenneté de l'État membre concerné, à condition d'effectuer l'investissement requis et de remplir certains critères¹².

La Bulgarie¹³, Chypre et Malte étant les seuls États membres à avoir mis en place des programmes de citoyenneté par investissement, la présente section du rapport se concentre sur la législation et les pratiques de ces pays.

2.2. Type et montant de l'investissement requis

Les programmes de citoyenneté par investissement visent à attirer les investissements en offrant la citoyenneté en échange d'une certaine somme d'argent. En Bulgarie, un

⁸ Des informations plus détaillées concernant la naturalisation par mariage dans les États membres de l'UE figurent à l'annexe III de l'étude, *ibid*, note 4. Les États membres prennent généralement des mesures pour prévenir l'utilisation abusive de ces possibilités, par exemple dans le contexte des mariages de complaisance. Pour mieux détecter et combattre les moyens frauduleux d'obtention de la nationalité, les autorités nationales sont encouragées à avoir recours à des entretiens ou des questionnaires, à des vérifications de documents et d'antécédents, à des inspections ou des contrôles au sein de la communauté locale, tout en respectant les contraintes juridiques applicables, telles que celles liées à la charge de la preuve ou aux droits fondamentaux. Elles peuvent également s'appuyer sur les similitudes entre l'acquisition de la nationalité par des manœuvres frauduleuses et l'obtention du droit de séjour au moyen de mariages de complaisance avec des citoyens de l'Union [voir le manuel de la Commission relatif aux mariages de complaisance (COM/2014/604 final)].

⁹ Pour des informations plus détaillées, voir l'annexe III de l'étude, *ibid*, note 4.

¹⁰ Les pays dont la législation assimile explicitement «l'intérêt national» à l'intérêt économique ou commercial de l'État sont l'Autriche, la Bulgarie, la Slovaquie et la République tchèque. Pour plus de détails, voir l'étude (Aperçu), *ibid*, note 4.

¹¹ Pour des informations plus détaillées sur ces programmes, voir l'étude, *ibid.*, note 4.

¹² Voir J. Dzankic, *The pros and cons of ius pecuniae: investor citizenship in comparative perspective*, Centre Robert Schuman d'études avancées, Observatoire européen de la citoyenneté (n° 14).

¹³ En Bulgarie, un groupe de travail a été institué le 15 février 2018 par le ministre de la Justice en vue de préparer des modifications à la loi bulgare sur la citoyenneté, notamment au programme de citoyenneté par investissement que la Bulgarie envisage de supprimer prochainement.

investissement total de 1 000 000 EUR est demandé dans le cadre du programme accéléré¹⁴ de citoyenneté par investissement. À Chypre, il faut effectuer un investissement minimum de 2 000 000 EUR et posséder un bien immobilier dans le pays. À Malte, les candidats doivent verser une contribution de 650 000 EUR dans un fonds d'investissement national, effectuer un investissement de 150 000 EUR et posséder ou louer un bien immobilier à Malte¹⁵. À Chypre et à Malte, des investissements supplémentaires sont nécessaires pour les membres de la famille.

Les trois États membres qui ont mis en place des programmes de citoyenneté par investissement proposent différentes options en matière d'investissement: investissements en capital¹⁶; investissements immobiliers¹⁷; investissements en obligations d'État¹⁸; et contributions ponctuelles au budget de l'État¹⁹. Outre l'exigence d'investissement, les demandeurs doivent également s'acquitter de frais administratifs non remboursables dans le cadre du processus de demande. Chypre et Malte pratiquent des tarifs nettement plus élevés que la Bulgarie²⁰.

2.3. Résidence ou autres liens requis avec l'État membre

Dans les trois États membres concernés, les demandeurs se voient délivrer un permis de résidence (ou «titre de séjour») au début de la procédure de demande de citoyenneté. Le simple fait d'être titulaire d'un permis de résidence pour la durée requise suffit pour bénéficier du programme. La résidence effective, à savoir le fait d'être présent physiquement, pendant une période régulière et prolongée, sur le territoire de l'État membre concerné tout en étant titulaire du permis de résidence ne constitue pas toutefois une condition obligatoire.

À Malte, le demandeur doit avoir détenu une carte de résidence électronique («e-Residence») pendant au moins 12 mois avant la délivrance du certificat de naturalisation. À Chypre, le demandeur doit être titulaire d'un permis de résidence depuis au moins 6 mois avant que le certificat de naturalisation puisse être délivré. En Bulgarie, le demandeur doit être titulaire d'un permis de résidence permanent de cinq ans (programme ordinaire) ou d'un an (programme accéléré) pour pouvoir demander la citoyenneté bulgare.

Par conséquent, les demandeurs peuvent acquérir la citoyenneté bulgare, chypriote ou maltaise, et, partant la citoyenneté de l'UE, sans jamais avoir, en réalié, résidé, dans l'État

¹⁴ Des informations détaillées sur les différences entre le programme accéléré d'octroi de la citoyenneté aux investisseurs et le programme ordinaire en Bulgarie sont présentées dans le document de travail des services de la Commission.

¹⁵ L'article 7, paragraphe 5, du décret 47/2014 prévoit que le demandeur principal doit acquérir et détenir un bien immobilier à usage résidentiel à Malte d'une valeur minimale de 350 000 EUR; ou prendre en location un bien immobilier à usage résidentiel pour un loyer annuel minimal de 16 000 EUR (point b).

¹⁶ Pour l'investissement en capital, il faut investir une somme déterminée dans (i) une société (Bulgarie, Chypre) ou (ii) des instruments d'institutions financières ou de crédit, tels que des fonds d'investissement ou des fonds fiduciaires (Bulgarie, Chypre, Malte).

¹⁷ Ce modèle nécessite d'acheter ou de louer un bien immobilier d'une valeur déterminée (Chypre, Malte). Des informations plus détaillées figurent dans le document de travail des services de la Commission.

¹⁸ Les investisseurs achètent les obligations auprès des gouvernements (Bulgarie, Malte)

¹⁹ La législation maltaise exige qu'une «contribution» soit versée au gouvernement maltais, contribution qui est déposée dans les fonds de développement nationaux.

²⁰ La Bulgarie facture au total 650 EUR par demande; Chypre demande 7 000 EUR pour le demandeur principal et 7 000 EUR pour le conjoint; Malte facture au total 8 200 EUR pour le demandeur principal et 5 500 EUR pour le conjoint.

membre. À Malte, le demandeur doit être physiquement présent lors de la fourniture des données biométriques pour la carte de résidence électronique et lors de la prestation du serment d'allégeance)²¹. Un entretien personnel avec le demandeur peut également être imposé à Malte. En Bulgarie, le demandeur doit venir lui-même effectuer sa demande de citoyenneté et à Chypre il doit venir en personne pour la remise de son permis de résidence.

En dehors de la résidence physique, l'étude s'est intéressée à d'autres facteurs susceptibles de créer un lien entre le demandeur de la citoyenneté et le pays concerné. En Bulgarie, le demandeur doit passer un entretien, mais il ne doit pas remplir les conditions relatives à la maîtrise de la langue bulgare et à la connaissance de la vie publique du pays. Les autorités chypriotes considèrent que l'investissement à Chypre constitue, en soi, un lien suffisant entre le demandeur et Chypre. Il convient de noter qu'en vertu de la décision correspondante du Conseil des ministres de Chypre, le critère de résidence exigé dans le cadre de la procédure de naturalisation ordinaire est remplacé par un critère d'investissement²². Les demandeurs de la citoyenneté maltaise sont interrogés sur leurs liens avec Malte au cours de la phase finale de la procédure de naturalisation. Les demandeurs sont invités à présenter des cartes d'embarquement montrant qu'ils ont voyagé à Malte ainsi que les justificatifs dont ils pourraient disposer, par exemple des dons à des organisations caritatives de Malte, l'adhésion à un club de sport local ou à une association culturelle ou sociale locale ou encore un justificatif de paiement de l'impôt sur le revenu à l'administration fiscale maltaise²³. Les demandeurs sont également incités à créer une entreprise à Malte.

2.4. Les programmes de citoyenneté par investissement et le droit de l'UE

Conformément aux traités, est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre²⁴. Le statut de citoyen de l'Union a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des États membres²⁵. La décision d'un État membre d'octroyer la citoyenneté aux fins d'investissement **confère automatiquement des droits**²⁶ en ce qui concerne les autres États membres, en particulier le droit de circuler librement, le droit de voter et de se porter candidat aux élections locales et européennes, le droit de bénéficier de la protection consulaire en cas de non-représentation en dehors de l'UE, et le droit d'accéder au marché intérieur pour y exercer des activités économiques. Ce sont précisément les avantages de la citoyenneté de l'Union, et notamment les droits de libre circulation, que l'on fait souvent miroiter comme les principaux atouts de ces programmes.

La Cour de justice de l'Union européenne a jugé, dans une jurisprudence désormais constante, que si la définition des conditions d'acquisition et de perte de la nationalité relève de la compétence de chaque État membre, cette compétence doit être exercée dans le respect du

²¹ Information confirmée par consultation des parties prenantes nationales (Service de l'Identité à Malte, autorité compétente, 8 mars 2018) et obtenue aux fins de l'étude, *ibid*, note 4).

²² Article 111A, paragraphe 2, du Code de l'état civil, publié le 30 avril 2013.

²³ Voir l'élément livrable B.I de l'étude, *ibid*, note 4; voir également l'autorité de contrôle du programme des investisseurs individuels (ORIIP), *Fourth Annual Report on the Individual Investor Programme of the Government of Malta* (1^{er} juillet 2016 – 30 juin 2017), novembre 2017, p. 32: <https://oriip.gov.mt/en/Documents/Reports/Annual%20Report%202017.pdf>

²⁴ Article 9 du TUE et article 20, paragraphe 1, du TFUE.

²⁵ Arrêt du 20 septembre 2001, Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, point 31.

²⁶ Voir article 20, paragraphe 2, du TFUE.

droit de l'Union²⁷. Le respect du droit de l'Union suppose de tenir compte de toutes les règles faisant partie de l'ordre juridique de l'Union, et notamment des normes et usages du droit international, qui font partie du droit de l'Union²⁸.

L'arrêt rendu par la Cour internationale de Justice dans l'affaire *Nottebohm* établit que, pour que la nationalité acquise par naturalisation soit reconnue à l'échelle internationale, elle doit être accordée sur la base d'un lien réel entre l'individu et l'État en question²⁹. Le «lien de nationalité» est traditionnellement fondé soit sur un lien réel avec la population du pays (par filiation, origine ou mariage), soit sur un lien réel avec le pays, qui est établi soit par la naissance dans le pays, soit par la résidence préalable effective dans le pays pendant une durée significative. D'autres éléments peuvent être requis pour attester l'existence d'un lien réel avec le pays, tels que la connaissance d'une langue nationale et/ou de la culture du pays ou les liens avec la communauté locale. L'existence de ces exigences dans les régimes de nationalité des États membres confirme que ces derniers considèrent généralement l'établissement d'un lien réel comme une condition nécessaire pour accepter des ressortissants de pays tiers en tant que citoyens à part entière.

Cette conception commune du lien de nationalité est également à la base de l'acceptation, par les États membres, du fait que la citoyenneté de l'Union et les droits qu'elle implique en vertu du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) reviennent automatiquement à toute personne qui devient l'un de leurs citoyens.

L'octroi de la naturalisation sur la seule base d'un paiement monétaire, sans autre condition attestant l'existence d'un lien réel avec l'État membre accordant la naturalisation et/ou ses citoyens, s'écarte des modes traditionnels d'octroi de la nationalité dans les États membres et affecte la citoyenneté de l'Union.

Étant donné qu'en vertu de l'article 20 du TFUE, la citoyenneté de l'Union est une conséquence automatique de la possession de la nationalité d'un État membre et qu'un État membre d'accueil ne peut limiter les droits des citoyens de l'Union naturalisés, au motif qu'ils ont acquis la nationalité d'un autre État membre sans justifier d'aucun lien avec l'État qui la leur a octroyée³⁰, chaque État membre doit veiller à ce que la nationalité ne soit pas attribuée en l'absence d'un lien réel avec le pays ou ses ressortissants³¹.

²⁷ Arrêt du 7 juillet 1992, *Micheletti e.a./Delegación del Gobierno en Cantabria*, C-369/90, EU:C:1992:295, point 10; arrêt du 11 novembre 1999, *État belge/Mesbah*, C-179/98, EU:C:1999:549, point 29; Arrêt du 20 février 2001, *Kaur*, C-192/99, EU:C:2001:106, point 19. Arrêt du 19 octobre 2004, *Zhu and Chen*, C-200/02, EU:C:2004:639, point 37; arrêt du 2 mars 2010, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, point 39; voir également l'affaire C-221/17, *Tjebbes*, en cours.

²⁸ Voir les conclusions de l'avocat général Maduro dans l'affaire C-135/08, *Rottmann*, points 28 et 29; en ce qui concerne l'impact du droit international sur le droit de l'Union, voir: l'arrêt du 14 mai 1974, 3, *Nold KG/Commission*, affaire 4-73, EU:C:1974:51; l'arrêt du 24 novembre 1992, *Anklagemindigheden/Poulsen et Diva Navigation*, C286/90, EU:C:1992:453, points 9 et 10, et l'arrêt du 16 juin 1998, *Racke/Hauptzollamt Mainz*, C162/96, EU:C:1998:293, points 45 et 46.

²⁹ Arrêt de la Cour internationale de Justice du 6 avril 1955 dans l'affaire *Nottebohm*, C.I.J. Recueil 1955, p. 4, disponible à l'adresse suivante: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/18/018-19550406-JUD-01-00-FR.pdf>

³⁰ Voir, en ce qui concerne la liberté d'établissement, la déclaration claire de la Cour dans l'affaire C-369/90, *Micheletti*, au point 10: «La définition des conditions d'acquisition et de perte de la nationalité relève, conformément au droit international, de la compétence de chaque État membre, compétence qui doit être exercée dans le respect du droit communautaire. Il n'appartient pas, par contre, à la législation d'un État membre de restreindre les effets de l'attribution de la nationalité d'un autre État membre, en exigeant une

La Commission a discuté avec les autorités maltaises et chypriotes de l'inclusion d'un critère relatif à la résidence effective dans leur législation concernant le programme de citoyenneté par investissement³². En conséquence, en 2014, Malte a introduit dans sa législation l'exigence d'une «preuve de résidence» pendant une durée de douze mois³³. Dans la pratique, cette condition est réputée remplie si le demandeur obtient un permis de résidence à Malte, même sans résidence physique, fournit des cartes d'embarquement et, éventuellement, des documents justificatifs, par exemple, de dons à des organisations caritatives de Malte, de l'adhésion à des clubs sportifs locaux ou du paiement de l'impôt sur le revenu à Malte. Chypre a également modifié sa législation en 2016: désormais les personnes qui demandent à bénéficier du programme de citoyenneté par investissement et les membres de leur famille sont tenus d'être titulaires d'un permis de résidence³⁴. La Commission continuera de suivre la conformité des dispositions adoptées avec le droit de l'Union.

3. Les programmes de résidence par investissement dans l'UE

3.1. Contexte

Un certain nombre de programmes de résidence par investissement ont été mis en place au début des années 2000, mais la crise financière qui a éclaté en 2007 a conduit d'autres États membres à adopter de nouveaux programmes ou à en relancer d'anciens. Cette tendance s'est poursuivie au cours des 10 dernières années et, à ce jour, il existe des programmes de résidence par investissement dans 20 États membres³⁵.

Les caractéristiques des programmes varient considérablement, notamment en ce qui concerne l'investissement à réaliser, tant en nature qu'en montant. On dénombre cinq types d'options de placement: les investissements en capital³⁶, les investissements immobiliers³⁷, les

condition supplémentaire pour la reconnaissance de cette nationalité en vue de l'exercice des libertés fondamentales prévues par le traité.»; Voir également l'arrêt Lounes dans l'affaire C-165/16, point 55 : «Un État membre ne saurait restreindre les effets découlant de la possession de la nationalité d'un autre État membre, notamment les droits qui sont attachés à celle-ci en vertu du droit de l'Union, et qui résultent de l'exercice, par un citoyen, de sa liberté de circulation.»

³¹ Le principe de coopération loyale avec les autres États membres et l'Union, énoncé à l'article 4, paragraphe 3, du TUE, oblige les États membres à s'abstenir de toute mesure susceptible de compromettre la réalisation des objectifs de l'Union.

³² Voir le communiqué de presse commun de la Commission européenne et des autorités maltaises du 29 janvier 2014 [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-14-70 en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-70_en.htm). Plusieurs échanges ont eu lieu entre les autorités respectivement maltaises et chypriotes.

³³ L'article 7, paragraphe 12, du décret n° 47/2014 (décret relatif au programme des investisseurs individuels de la République de Malte) exige la preuve que le demandeur principal a résidé à Malte pendant au moins 12 mois avant le jour de la délivrance du décret de naturalisation. L'expression «preuve de résidence» n'a toutefois pas été définie plus avant. Voir l'étude, *ibid*, note 4.

³⁴ Décision du Conseil des ministres n° 834 du 13 septembre 2016.

³⁵ Bulgarie, Tchéquie, Estonie, Irlande, Grèce, Espagne, France, Croatie, Italie, Chypre, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovaquie et Royaume-Uni. La Hongrie a suspendu son programme en avril 2017. Pour des informations plus détaillées sur l'identification de ces programmes, voir le document de travail des services de la Commission ci-joint.

³⁶ Pour l'investissement en capital, l'investisseur doit investir une somme déterminée i) dans une société, quel que soit le rôle qu'il joue au sein de celle-ci ou la qualité en vertu de laquelle il y participe – propriétaire, actionnaire, dirigeant (Bulgarie, Estonie, Irlande, Espagne, France, Croatie, Italie, Lettonie, Lituanie, Pays-Bas, Portugal, Roumanie, Slovaquie et Royaume-Uni) ou ii) dans des instruments d'établissements financiers ou de crédit, tels que des fonds d'investissement ou des fonds fiduciaires (Bulgarie, Estonie, Irlande, Espagne, Chypre, Lettonie, Pays-Bas et Portugal).

investissements en obligations d'État³⁸, le don ou la dotation d'une activité contribuant au bien public³⁹ et les contributions ponctuelles au budget de l'État⁴⁰. Ces options ne s'excluent pas mutuellement, certains États membres offrant la possibilité aux demandeurs de choisir différents types d'investissement et de les combiner.

Le montant des investissements est très variable et va de moins de 100 000 EUR⁴¹ à plus de 5 000 000 EUR⁴².

En outre, un investissement non financier, tel que la création d'emplois ou la contribution à l'économie, peut être exigé⁴³.

Les procédures sont très différentes, de même que les conditions liées à la présence physique dans l'État membre permettant de bénéficier de droits de séjour⁴⁴.

3.2. Les programmes de résidence par investissement et le droit de l'UE en matière de migration légale

Le droit de l'UE régit les conditions d'entrée pour certaines catégories de ressortissants de pays tiers⁴⁵. L'octroi d'un titre de séjour aux investisseurs de pays tiers n'est actuellement pas réglementé au niveau de l'UE et demeure régi par le droit national⁴⁶.

³⁷ Ce modèle nécessite d'acheter ou de louer un bien immobilier d'une valeur déterminée (Irlande, Grèce, Espagne, Chypre, Lettonie, Malte et Portugal). La location est possible à Malte et en Grèce. On trouvera des renseignements plus détaillés dans le document de travail des services de la Commission.

³⁸ Les investisseurs souscrivent des obligations d'une valeur déterminée auprès du gouvernement. Ces obligations impliquent un remboursement à une date d'échéance, avec un taux d'intérêt défini (Bulgarie, Espagne, Italie, Lettonie, Hongrie, Malte et Royaume-Uni).

³⁹ Le capital est investi dans un projet public au profit des arts, du sport, de la santé, de la culture ou de l'éducation, des dons philanthropiques ou des activités artistiques et de recherche (Irlande, Italie et Portugal).

⁴⁰ Contrairement aux obligations, ces placements exigent le versement direct d'une certaine somme d'argent à l'État (Lettonie et Malte) et n'impliquent pas de remboursement.

⁴¹ En Croatie, le placement minimum est fixé à 100 000 HRK (soit environ 13 500 EUR). Dans certains cas, comme en Grèce avec l'option de l'«investissement stratégique», le montant n'est pas spécifié par la loi et est laissé à l'appréciation des autorités.

⁴² Slovaquie et Luxembourg

⁴³ Création d'emplois en Bulgarie, en Tchéquie, en Espagne, en France, en Croatie, en Lettonie, aux Pays-Bas, au Portugal et en Roumanie et contribution à l'économie en Bulgarie, en Tchéquie, en Grèce et en Espagne. Plus précisément, le critère de la «contribution à l'économie» revêt différentes formes: la contribution doit être «propre à une région économiquement défavorisée» en Bulgarie; l'investissement doit être effectué «dans l'intérêt du pays ou d'une région» en République tchèque; la législation grecque prévoit un «investissement stratégique» sans définir cette notion; l'Espagne exige un projet commercial «d'intérêt général».

⁴⁴ Voir le document de travail des services de la Commission pour un aperçu de ces programmes.

⁴⁵ La politique de migration légale de l'UE a harmonisé les conditions d'entrée et de séjour de certaines catégories de ressortissants de pays tiers et leur a accordé des droits afin de garantir l'égalité de traitement avec les ressortissants de l'UE. Voir: la directive relative au droit au regroupement familial (2003/86/CE); la directive relative aux résidents de longue durée (2003/109/CE); la directive dite «carte bleue» relative aux travailleurs hautement qualifiés (2009/50/CE); la directive sur les travailleurs saisonniers (2014/36/UE); la directive relative aux personnes transférées au sein de leur entreprise (2014/66/UE); la directive (UE) 2016/801 relative à la recherche, aux études, à la formation, au volontariat et aux programmes d'échange d'élèves ou de projets éducatifs et de travail au pair (refonte). La directive sur le permis unique (2011/98/UE) ne couvre pas une catégorie en tant que telle; il s'agit d'une directive-cadre établissant des règles européennes pour une demande/un permis unique et des dispositions en matière d'égalité de traitement pour les travailleurs de pays tiers. Il est à relever que le champ d'application de cette

Toutefois, la délivrance d'un titre de séjour dans le cadre d'un programme de résidence par investissement mis en place dans un État membre a également un impact sur les autres États membres. En effet, un titre de séjour en cours de validité permet à un ressortissant d'un pays tiers de circuler librement dans l'espace Schengen⁴⁷ pendant 90 jours sur une période de 180 jours. Il permet également l'accès pour de courts séjours en Bulgarie, en Croatie, à Chypre et en Roumanie, grâce à la reconnaissance unilatérale des titres de séjour par ces États membres. Il est donc essentiel que tous les contrôles utiles, en particulier les contrôles de sécurité, soient effectués avant de délivrer un tel permis (voir partie 4 ci-dessous).

En outre, cela peut avoir une incidence sur l'acquisition du statut de résident de longue durée de l'UE qui est accordé aux ressortissants de pays tiers ayant résidé légalement, de façon continue, dans un État membre de l'UE pendant cinq ans⁴⁸. Ce statut confère aux ressortissants de pays tiers certains droits⁴⁹ en fonction de la durée de leur séjour et de leur ancrage dans l'État membre concerné. La continuité de la présence dans l'État d'accueil est une condition et un aspect essentiels de ce statut⁵⁰. Par contre, l'étude a montré que, dans plusieurs États membres⁵¹, la condition de résidence prévue dans le cadre des programmes de résidence par investissement n'exige pas une résidence physique continue. Dans certains États membres, la loi n'exige expressément la présence des investisseurs que pour une durée très limitée (p. ex., sept jours par an au Portugal et uniquement le jour de la demande à Malte, en Grèce et en Bulgarie).

Étant donné que la résidence effective dans le cadre des programmes de résidence par investissement peut être directement exclue ou limitée, voire ne pas être prescrite du tout, par les différentes législations nationales, le contrôle effectif de la condition de résidence semble poser des difficultés.

En effet, cela signifie qu'il pourrait y avoir des situations dans lesquelles, en l'absence d'un contrôle effectif de la continuité de la résidence, des investisseurs considérés comme ayant résidé dans un État membre pendant cinq ans au titre d'un permis national pourraient acquérir

directive exclut le travail indépendant. À noter également que le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark – sur la base des protocoles 21 et 22 annexés aux traités – ne sont pas liés par l'acquis en matière de migration légale.

⁴⁶ Il s'agit de l'un des points actuellement examinés dans le cadre de l'analyse liée à l'évaluation de la législation de l'UE en matière de migration légale. Évaluation selon le programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT) de la Commission européenne: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/fitness-check_en

⁴⁷ L'espace Schengen, c'est-à-dire l'espace sans contrôles aux frontières intérieures, comprend actuellement 26 pays, dont 22 États membres (Belgique, Tchéquie, Danemark, Allemagne, Estonie, Grèce, Espagne, France, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Hongrie, Malte, Pays-Bas, Autriche, Pologne, Portugal, Slovaquie, Finlande et Suède) et quatre pays associés (Suisse, Norvège, Islande et Liechtenstein).

⁴⁸ Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée (JO L 16 du 23.1.2004, p. 44).

⁴⁹ Les droits accordés en vertu de ce statut sont des droits procéduraux, des droits à l'égalité de traitement dans un certain nombre de domaines – p. ex. l'accès à l'emploi salarié et indépendant, l'éducation et la formation professionnelle, la reconnaissance des diplômes professionnels, la sécurité sociale et l'assistance sociale, les avantages fiscaux, l'accès aux biens et services et la liberté syndicale – et une facilitation du droit de circuler et séjourner (pendant plus de trois mois) dans un État membre autre que celui ayant accordé le statut de résident de longue durée, sous réserve du respect de certaines conditions.

⁵⁰ En vertu de la directive, la continuité de la présence est interrompue par des absences de plus de 6 mois consécutifs ou par une absence totale de plus de dix mois au cours d'une période de cinq ans.

⁵¹ Bulgarie, Tchéquie, Estonie, Irlande, Grèce, France, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Hongrie, Malte, Pologne, Roumanie, Slovaquie et Royaume-Uni.

le statut de résident de longue durée de l'UE et des droits ultérieurs, en particulier des droits de mobilité, sans pour autant remplir la condition réelle de continuité de la résidence pendant cinq ans. Cela ne serait pas conforme à la directive relative aux résidents de longue durée. La Commission s'assurera du respect de la directive par les États membres, afin de faire en sorte qu'ils appliquent correctement la condition relative à la continuité du séjour prévue par la directive.

En outre, le fait de détenir un titre de séjour national par l'investissement permet de bénéficier du droit au regroupement familial en vertu de la directive sur le regroupement familial⁵², pour autant que les demandeurs remplissent les conditions requises. Dans ce contexte, il convient de rappeler que, dans la plupart des États membres, les membres de la famille des investisseurs ne sont pas soumis à une vigilance renforcée, ce qui pourrait entraîner des risques pour la sécurité⁵³.

3.3. Le lien entre les programmes de résidence par investissement et les procédures de naturalisation

Les programmes de résidence par investissement peuvent également avoir une incidence sur l'acquisition de la citoyenneté. Un titre de séjour acquis par investissement peut être utilisé, dans le cadre des procédures de naturalisation ordinaires de plusieurs⁵⁴ États membres, pour établir le lien réel avec le pays et renoncer à d'autres exigences. En d'autres termes, un titre de séjour obtenu par investissement – et parfois sans qu'aucune présence physique ne soit exigée – peut permettre de bénéficier d'un accès accéléré à la citoyenneté ou d'établir un lien avec la résidence permanente, puis la citoyenneté⁵⁵. Il arrive aussi que dans les États membres qui disposent à la fois de programmes de citoyenneté et de programmes de résidence par investissement, l'investissement exigé pour le programme de résidence peut être pris en considération pour bénéficier du programme de citoyenneté par investissement⁵⁶.

4. Sujets de préoccupation

Les ressortissants de pays tiers peuvent investir dans un État membre pour des raisons légitimes⁵⁷, mais aussi à des fins illégitimes, pour échapper, par exemple, à des enquêtes répressives ou à des poursuites dans leur propre pays et pour protéger leurs actifs des décisions de gel et de confiscation y afférentes. Les programmes de citoyenneté et de résidence par investissement engendrent de ce fait divers risques pour les États membres et pour l'Union dans son ensemble, en particulier des risques pour la sécurité, y compris la possibilité d'infiltration de groupes criminels organisés issus de pays tiers, ainsi que des

⁵² Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial (JO L 251 du 3.10.2003).

⁵³ Voir «European Getaway: Inside the Murky World of Golden Visas», Transparency International, octobre 2018, pp. 6 et 37.

⁵⁴ Bulgarie, Tchéquie, Estonie, Irlande, Grèce, France, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Malte, Pologne, Roumanie, Slovaquie et Royaume-Uni.

⁵⁵ Voir en particulier l'étude générale, partie IV.2, *ibid*, note 4.

⁵⁶ C'est le cas de Chypre et de Malte. Voir l'étude, *ibid*, note 4, rapport C pour les deux États membres.

⁵⁷ En vertu de l'article 63 du TFUE, le principe de libre circulation des capitaux s'applique aux mouvements de capitaux entre les États membres et entre les États membres et les pays tiers. L'article 65 autorise la restriction de la libre circulation des capitaux, en particulier pour des motifs liés à l'ordre public, à la sécurité publique ou à la fiscalité.

risques de blanchiment d'argent, de corruption et de fraude fiscale. Ces risques sont encore aggravés par les droits transfrontaliers liés à la citoyenneté de l'Union ou à la résidence dans un État membre.

Le manque de transparence et de gouvernance des programmes suscite également des inquiétudes. Les programmes de citoyenneté et de résidence ont fait l'objet d'un examen public attentif à la suite d'allégations d'abus et de corruption, en rapport avec ces programmes, dans un certain nombre d'États membres⁵⁸. Le renforcement de la transparence et la mise en place d'une gestion des risques, de systèmes de contrôle et de mécanismes de surveillance adéquats pourraient contribuer à atténuer autant que possible certaines de ces préoccupations.

4.1. Risques posés par les programmes de citoyenneté et de résidence par investissement

4.1.1. Sécurité

Ces dernières années, la Commission a présenté différentes initiatives visant à renforcer la sécurité de l'UE et à créer une Union de la sécurité⁵⁹. Les trois principaux systèmes d'information centralisés conçus par l'UE et utilisés à des fins de contrôles de sécurité sont i) le système d'information Schengen (SIS)⁶⁰, qui comporte toute une série de signalements concernant des personnes et des objets, ii) le système d'information sur les visas (VIS)⁶¹, qui contient des données sur les visas de court séjour, et iii) le système Eurodac⁶², qui sert à stocker les données dactyloscopiques des demandeurs d'asile et des ressortissants de pays tiers ayant franchi irrégulièrement les frontières extérieures. Ces trois systèmes sont complémentaires et, à l'exception du SIS, concernent essentiellement les ressortissants de pays tiers.

En outre, de nouveaux systèmes informatiques tels que le système d'entrée/sortie (SEE)⁶³ et le système électronique d'information et d'autorisation de voyage (ETIAS)⁶⁴ sont actuellement mis en place, tandis que la Commission a proposé de renforcer le VIS⁶⁵ et d'étendre le

⁵⁸ Un compte rendu détaillé des cas signalés d'abus ou de mauvaise utilisation des programmes est présenté dans l'étude générale, *ibid*, note 4, pp. 23 et 75.

⁵⁹ Voir, par exemple, les mesures adoptées par la Commission le 17 avril 2018, y compris le rapport sur les progrès accomplis sur la voie d'une union de la sécurité réelle et effective, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3301_fr.htm

⁶⁰ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system_en

⁶¹ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-information-system_en

⁶² https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/identification-of-applicants_en

⁶³ Règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'un système d'entrée/sortie (EES) pour enregistrer les données relatives aux entrées, aux sorties et aux refus d'entrée concernant les ressortissants de pays tiers qui franchissent les frontières extérieures des États membres et portant détermination des conditions d'accès à l'EES à des fins répressives, et modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen et les règlements (CE) n° 767/2008 et (UE) n° 1077/2011 et règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2016/399 en ce qui concerne l'utilisation du système d'entrée/sortie.

⁶⁴ Règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS) et modifiant les règlements (UE) n° 1077/2011, (UE) n° 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 et (UE) 2017/2226.

⁶⁵ Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 767/2008, le règlement (CE) n° 810/2009, le règlement (UE) 2017/2226, le règlement (UE) 2016/399, le règlement XX/2018 [règlement sur l'interopérabilité] et la décision 2004/512/CE et abrogeant la

système européen d'information sur les casiers judiciaires aux ressortissants des pays tiers (ECRIS-TCN)⁶⁶. La Commission a également proposé de rendre interopérables tous les systèmes d'information⁶⁷.

Les pratiques en matière de programmes de citoyenneté et de résidence par investissement peuvent compromettre ces efforts en permettant aux ressortissants de pays tiers d'éviter certains de ces contrôles, ce qui peut avoir des conséquences pour les autres États membres et l'UE dans son ensemble. Il importe dès lors que tout programme de citoyenneté et de résidence par investissement soit organisé de manière à prévenir de tels risques sur le plan de la sécurité. L'absence de contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen rend particulièrement importante la mise en œuvre de contrôles préventifs de sécurité adéquats et convenus d'un commun accord.

La sécurité et les programmes de citoyenneté par investissement dans les États membres

L'étude n'a permis de recenser que des dispositions législatives ou des lignes directrices très limitées en ce qui concerne les pratiques réelles en matière de citoyenneté par investissement.

À **Malte**, les antécédents judiciaires des principaux demandeurs et des personnes à leur charge âgées de plus de 12 ans sont vérifiés à partir des fichiers de la police maltaise et/ou des autorités compétentes du pays d'origine. Il peut être dérogé à l'obligation d'apporter la preuve d'un casier judiciaire vierge dans des circonstances exceptionnelles, lorsque l'autorité compétente estime qu'une telle preuve est impossible à obtenir⁶⁸. Les autorités maltaises consultent les bases de données d'INTERPOL et d'Europol dans le cadre d'une procédure de vigilance à quatre niveaux reposant sur:⁶⁹ la réalisation de vérifications préalables concernant la connaissance des clients (*know-your-client*) par l'agent et l'agence maltaise chargée du programme de citoyenneté par investissement (voir la partie sur les vérifications relatives à la lutte contre le blanchiment d'argent ci-dessous); la délivrance d'une autorisation par les autorités de police; le contrôle de l'exhaustivité et de l'exactitude de la demande et la vérification des documents présentés; et l'externalisation des contrôles de vigilance, par laquelle l'agence maltaise chargée du programme de citoyenneté par investissement doit prouver qu'elle a commandé deux rapports à des sociétés internationales sur chaque demande présentée dans le cadre du programme des investisseurs individuels (IIP)⁷⁰. Malte interdit aux

décision 2008/633/JAI du Conseil (COM/2018/302 final). Le 19 décembre 2018, le Conseil a adopté son mandat de négociation. Le Parlement européen est sur le point d'adopter le sien.

⁶⁶ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'un système centralisé permettant d'identifier les États membres détenant des informations relatives aux condamnations concernant des ressortissants de pays tiers et des apatrides, qui vise à compléter et à soutenir le système européen d'information sur les casiers judiciaires (système ECRIS-TCN), et modifiant le règlement (UE) n° 1077/201, COM/2017/0344 final - 2017/0144 (COD). Les négociations du processus de trilogue se trouvent à un stade avancé.

⁶⁷ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant établissement d'un cadre pour l'interopérabilité des systèmes d'information de l'UE (frontières et visas) et modifiant la décision 2004/512/CE du Conseil, le règlement (CE) n° 767/2008, la décision 2008/633/JAI du Conseil, le règlement (UE) 016/399 et le règlement (UE) 2017/2226.

⁶⁸ Par exemple, si l'autorité compétente du pays d'origine ne délivre aucun certificat pour des séjours de courte durée ou intermittents. Dans ces cas, une déclaration sous serment du demandeur et de toute personne à sa charge, certifiant qu'ils ont un casier judiciaire vierge, suffira.

⁶⁹ De plus amples renseignements sont disponibles à l'adresse suivante: <https://iip.gov.mt/due-diligence/>

⁷⁰ Informations recueillies par consultation des parties prenantes nationales (Identity Malta, autorité compétente, 8 mars 2018) aux fins de l'étude, *ibid*, note 4. Cette disposition est fondée sur l'article 7,

ressortissants de certains pays⁷¹ et aux personnes faisant l'objet d'interdictions de voyager imposées par les États-Unis de demander la citoyenneté au titre du programme maltais, tandis que les demandeurs dont le nom figure sur toute autre liste des sanctions ou liste de surveillance doivent être signalés par les agents à l'agence maltaise chargée du programme de citoyenneté par investissement⁷².

À **Chypre**, les demandeurs doivent présenter un extrait de casier judiciaire de leur pays d'origine et de résidence (s'il est différent), extrait qui ne doit pas être daté de plus de 90 jours avant la date de présentation de la demande. La police chypriote effectue également une recherche dans les bases de données d'Europol et d'INTERPOL⁷³. Le nom de l'investisseur et les noms des membres de sa famille ne doivent pas figurer sur la liste des personnes dont les avoirs ont été gelés, à l'intérieur des frontières de l'Union européenne, à la suite de sanctions. En outre, selon les nouvelles règles introduites en juillet 2018⁷⁴, les demandeurs qui soumettent leur demande par l'intermédiaire d'un prestataire de services sont tenus de présenter un rapport de vigilance publié dans une base de données acceptée à l'échelle internationale (comme World-Check⁷⁵, Lexis Diligence⁷⁶, Regulatory DataCorp Inc⁷⁷, etc.). En cas de préoccupations concernant la sécurité nationale, la demande est également évaluée par l'Agence centrale du renseignement de Chypre. Chypre n'est pas connectée au système d'information Schengen.

En **Bulgarie**, la législation exige que le demandeur présente un certificat de casier judiciaire vierge et un document prouvant qu'aucune procédure pénale n'est en cours contre lui. Le Conseil de la citoyenneté donne un avis sur les demandes de citoyenneté, à la suite d'une déclaration écrite du ministère de l'intérieur et de l'Agence de l'État pour la sécurité nationale (SANS). Cette dernière procède, dans le cadre de ses compétences, à des vérifications pour tous les candidats à la citoyenneté bulgare (y compris ceux qui présentent leur demande par l'intermédiaire de programmes de soutien à l'investissement), notamment en consultant les bases de données relatives aux renseignements de police ou aux casiers judiciaires. Aucune information n'était disponible sur la politique bulgare concernant les personnes faisant l'objet de mesures restrictives de l'UE ni sur l'utilisation, par les autorités, du système d'information Schengen pour le contrôle des candidats.

L'étude a mis en évidence un nombre important de zones grises concernant les contrôles de sécurité. L'un des problèmes a trait au pouvoir d'appréciation des États membres en ce qui concerne les demandes de citoyenneté. L'étude montre que les autorités peuvent accepter des demandes même lorsque les demandeurs ne remplissent pas certaines exigences en matière de

paragraphe 2, du décret n° 47/2014, qui dispose que les «contrôles de vigilance doivent être effectués à quatre niveaux» sans autre précision.

⁷¹ Les ressortissants ou résidents de l'Afghanistan, de l'Iran et de la République populaire démocratique de Corée, ou ayant des liens significatifs avec ces pays, sont exclus du programme IIP maltais.

⁷² Maltese Individual Investor Programme Handbook 2018. Sont également exclues les personnes qui se sont vu refuser un visa par un pays avec lequel Malte a conclu un accord d'exemption de visa.

⁷³ Informations fournies par le ministère de l'intérieur, le 29 mai 2018.

⁷⁴ [http://www.moi.gov.cy/moi/moi.nsf/all/07F0364738A716E4C22582C40023E6C0/\\$file/CYPRUS INVESTMENT 20PROGRAMME 13.9.2016.pdf?openelement](http://www.moi.gov.cy/moi/moi.nsf/all/07F0364738A716E4C22582C40023E6C0/$file/CYPRUS%20INVESTMENT%20PROGRAMME%2013.9.2016.pdf?openelement)

⁷⁵ <https://risk.thomsonreuters.com/en/products/world-check-know-your-customer.html>

⁷⁶ <https://www.lexisnexis.com/en-us/products/lexis-diligence.page>

⁷⁷ <https://rdc.com/>

sécurité⁷⁸. Il n'est pas nécessaire, qui plus est, de soumettre les demandes en personne, celles-ci pouvant être présentées par des agents, ce qui est le cas à Malte et à Chypre.

En outre, les États membres ne se consultent pas actuellement sur les demandes de citoyenneté par investissement. En comparaison, les demandeurs de visas de court séjour de certains⁷⁹ pays tiers⁸⁰ font l'objet d'une consultation préalable entre les États membres pour des raisons de sécurité, et ce en dépit du fait que la citoyenneté est assortie de droits importants (y compris le droit de séjour et le droit de vote et d'éligibilité aux élections européennes et locales) qui sont accordés à vie, contrairement à un simple droit de visite de courte durée. Un autre problème tient au fait que le manque de coordination et de critères définis en commun permet aux demandeurs de comparer les conditions pour trouver les moins strictes. Un demandeur dont la demande de citoyenneté a été refusée sur un territoire peut présenter une nouvelle demande dans un autre État membre. Actuellement, les États membres ne s'informent pas mutuellement des demandeurs rejetés, pas même de ceux qui ont été refusés au motif qu'ils présentent un risque pour la sécurité.

La sécurité et les programmes de résidence par investissement dans l'UE

Alors que ce n'est pas le cas pour les procédures liées à l'acquisition de la citoyenneté, le droit de l'UE prévoit certaines obligations concernant les contrôles de sécurité à effectuer avant la délivrance d'un visa ou d'un titre de séjour aux investisseurs étrangers, afin de garantir qu'ils ne constituent pas une menace pour l'ordre public et la sécurité publique, y compris dans les autres États membres. Ces contrôles sont fondés sur l'acquis de Schengen et sont obligatoires pour les États membres qui sont liés par cet acquis. En particulier, conformément à l'article 25, paragraphe 1, de la convention d'application de l'accord de Schengen, un État membre qui envisage de délivrer un titre de séjour doit systématiquement effectuer une recherche dans le système d'information Schengen (SIS)⁸¹. Lorsqu'un État membre envisage

⁷⁸ Par exemple, à Malte, il peut être dérogé, dans des circonstances exceptionnelles, à l'obligation de prouver que le demandeur a un casier judiciaire vierge, qu'il ne fait pas l'objet d'une enquête pénale et ne constitue pas une menace potentielle pour la sécurité nationale – Étude générale, partie II.1 (vérifications), *ibid*, note 4.

⁷⁹ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/borders-and-visas/visa-policy/docs/prior_consultation_fr.pdf

⁸⁰ Conformément à l'article 22 du règlement (CE) n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas (code des visas) (JO L 243 du 15.9.2009, p. 1) et mis en œuvre au moyen du mécanisme VIS Mail prévu à l'article 16, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 767/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 concernant le système d'information sur les visas (VIS) et l'échange de données entre les États membres sur les visas de court séjour (règlement VIS).

⁸¹ Le SIS est actuellement opérationnel dans 26 États membres de l'UE (seules l'Irlande et Chypre ne sont pas encore connectées au SIS), mais avec des droits d'accès différents, et dans quatre pays associés à Schengen (Suisse, Norvège, Liechtenstein et Islande). Si la Bulgarie et la Roumanie ne font pas encore partie de l'espace sans contrôles aux frontières intérieures (l'«espace Schengen»), elles ont pleinement accès au SIS depuis août 2018. La Croatie, qui ne fait pas non plus partie de l'espace Schengen, est toujours soumise à certaines restrictions en ce qui concerne son utilisation des signalements SIS à l'échelle de Schengen aux fins de non-admission ou d'interdiction de séjour dans l'espace Schengen. Le Royaume-Uni exploite le SIS, mais comme il a choisi de ne pas adhérer à l'espace Schengen, il ne peut ni émettre de signalements ni accéder aux signalements à l'échelle de Schengen pour refuser l'entrée ou le séjour dans l'espace Schengen. L'Irlande mène des activités préparatoires pour se connecter au SIS, mais, comme pour le Royaume-Uni, elle ne fait pas partie de l'espace Schengen et ne sera pas en mesure d'émettre des signalements ni d'accéder aux signalements aux fins de non-admission ou d'interdiction de séjour à l'échelle de Schengen. Chypre n'est pas encore connectée au SIS.

de délivrer un titre de séjour à une personne qui est signalée aux fins de non-admission, il doit consulter au préalable l'État membre signalant et prendre en compte les intérêts de celui-ci.

Bien que l'étude ait révélé que, dans les législations nationales des États membres concernés, le contrôle de l'ordre public et de la sécurité publique est généralement inclus comme motif de refus (ou de non-renouvellement) du permis, elle a également recensé à la fois un manque d'informations disponibles et une marge de manœuvre importante dans la manière dont les États membres abordent les problèmes de sécurité⁸². Cela a donné lieu à certains cas problématiques, comme le soulignent également d'autres rapports⁸³. Dans ce contexte, la Commission a déjà proposé de moderniser le système d'information sur les visas, ce qui, en liaison avec la proposition de règlement sur l'interopérabilité⁸⁴, introduira des recherches obligatoires dans les bases de données européennes et internationales pertinentes en matière de sécurité⁸⁵ aux frontières extérieures pour *tous* les titres de séjour et visas de longue durée délivrés. Les informations relatives aux demandes de titres de séjour qui ont été refusées par un État membre pour des raisons de sécurité seraient également conservées et pourraient faire l'objet de vérifications ultérieures.

Il existe des contrôles *ex post* pour vérifier que les conditions auxquelles les droits de séjour ont été accordés existent toujours pendant la durée de validité du permis, mais seulement dans un nombre limité de cas⁸⁶. Ces contrôles consistent à vérifier que le titulaire du permis remplit toujours les conditions du séjour pendant la durée de validité du permis (pour plus de renseignements, voir le document de travail des services de la Commission ci-joint). Toutefois, étant donné que les titulaires de permis peuvent ne pas être tenus de résider effectivement dans l'État d'accueil (ou que la résidence peut n'être exigée que pour une durée très limitée, comme indiqué ci-dessus), il peut être difficile de vérifier si les titulaires de permis remplissent encore les conditions liées au titre de séjour.

La Commission s'assurera du respect de la directive par les États membres, afin de faire en sorte qu'ils effectuent systématiquement et efficacement les contrôles aux frontières et les contrôles de sécurité obligatoires existants et de garantir que les programmes de résidence par investissement ne constituent pas une menace pour la sécurité des autres États membres et de l'UE.

⁸² Les contrôles de sécurité portent généralement sur les antécédents des demandeurs et sur l'origine des fonds. Les autorités chargées de la gestion des programmes de résidence par investissement s'appuient sur les forces de police et les services de renseignement pour vérifier les antécédents des candidats (Bulgarie, Chypre, Estonie, Espagne, Croatie, Hongrie, Portugal et Slovaquie), ainsi que sur les autorités chargées des politiques de santé et de l'emploi et sur les autorités compétentes concernant l'état civil du demandeur. Ces vérifications portent principalement sur le casier judiciaire des demandeurs et sur la véracité des documents fournis par ceux-ci.

⁸³ Voir Transparency International, *ibid*, note 5, p. 37 et étude générale, *ibid*, note 4, p. 75.

⁸⁴ Voir la note 68.

⁸⁵ À savoir dans les bases de données VIS, SIS, EES, ETIAS, ECRIS, ainsi que les bases de données d'Europol et d'INTERPOL.

⁸⁶ Estonie, Espagne, France, Croatie, Lettonie et Lituanie.

4.1.2. Blanchiment de capitaux

En ce qui concerne le contrôle de l'origine des fonds, tous les États membres de l'UE, sauf un⁸⁷, ont notifié les mesures de transposition de la quatrième directive anti-blanchiment⁸⁸. La Commission procède actuellement à un contrôle horizontal du caractère complet de la législation nationale notifiée transposant la quatrième directive anti-blanchiment et a engagé des procédures d'infraction pour non-communication à l'encontre des États membres dans lesquels des lacunes ont été constatées en matière de transposition. En vertu de cette législation, les entités assujetties (notamment les établissements de crédit et les établissements financiers, les notaires et les avocats, ainsi que les agents immobiliers)⁸⁹ doivent appliquer des mesures de vigilance à l'égard de la clientèle⁹⁰. Les entités assujetties sont tenues de signaler les transactions suspectes à la cellule de renseignement financier de leur pays, et il leur est interdit d'informer leurs clients du signalement des transactions suspectes. En outre, la quatrième directive anti-blanchiment comporte une exigence supplémentaire spécifique selon laquelle les entités assujetties sont tenues d'effectuer des contrôles préalables renforcés sur les transactions avec des clients ressortissants de pays tiers à haut risque.

La cinquième directive anti-blanchiment, qui est entrée en vigueur le 9 juillet 2018 et doit être transposée par les États membres d'ici le 10 janvier 2020⁹¹, introduit une modification qui exige une vigilance renforcée à l'égard de la clientèle pour les ressortissants de pays tiers qui demandent «des droits de séjour ou la citoyenneté dans l'État membre moyennant des transferts de capitaux, l'achat de propriétés ou d'obligations d'État, ou encore d'investissements dans des sociétés privées dans cet État membre»⁹², ressortissants qui sont recensés comme étant à haut risque. Toutefois, la directive ne prévoit ces obligations qu'à l'égard des opérateurs économiques et ne couvre pas les organisations et agences gouvernementales, qui ne sont pas des entités assujetties au titre de la directive. Cela signifie que les autorités responsables des programmes de citoyenneté et de résidence par investissement ne sont pas couvertes.

L'étude a mis en évidence plusieurs pratiques mises en œuvre dans le cadre des programmes de citoyenneté par investissement pour lutter contre le blanchiment de capitaux et a également relevé un certain nombre de zones grises. D'un point de vue formel, les organismes chargés du contrôle de l'origine des fonds dans le cadre des programmes de soutien à l'investissement ne sont pas tenus de communiquer les résultats de ces contrôles aux autorités compétentes des

⁸⁷ À l'exception de la Roumanie. Source: Eur-lex, «Mesures nationales de transposition communiquées par les États membres concernant: directive (UE) 2015/849» disponible à l'adresse suivante: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/NIM/?uri=celex:32015L0849>.

⁸⁸ Directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), disponible à l'adresse suivante: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/Fr/TXT/?uri=CELEX%3A32015L0849>

⁸⁹ Article 2 de la directive (UE) 2015/849.

⁹⁰ Articles 10 à 24 de la directive (UE) 2015/849.

⁹¹ 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, JO L 156 du 19.6.2018, p. 43.

⁹² Voir l'article 1^{er}, point 44, qui ajoute un point supplémentaire au point 1) de l'annexe III de la quatrième directive anti-blanchiment.

États membres. Cependant, dans la pratique, il existe une certaine coopération en ce qui concerne les programmes de citoyenneté par investissement. Identity Malta⁹³ a confirmé, aux fins de l'étude, que les définitions et procédures prévues par la quatrième directive anti-blanchiment en matière de vigilance sont suivies dans le cadre de la procédure de vigilance à quatre niveaux qu'elle met en œuvre. Le cadre juridique chypriote relatif aux programmes de citoyenneté par investissement renvoie directement à la législation chypriote relative à la prévention du blanchiment de capitaux. En vertu de cette législation, les services des banques chypriotes chargés de la vérification de la conformité sont tenus de mettre en œuvre des mesures de vigilance pour vérifier et valider l'origine des fonds utilisés pour l'investissement. En Bulgarie, le contrôle de l'origine des fonds (conformément à la loi bulgare sur les mesures de prévention du blanchiment de capitaux) est effectué par l'agence Invest Bulgaria⁹⁴. Cette procédure prévoit que le demandeur doit fournir une déclaration concernant l'origine des fonds conformément à la loi relative à la prévention du blanchiment de capitaux⁹⁵.

De même, les États membres proposant des programmes de résidence par investissement ont recours à des pratiques variables pour se prémunir contre le blanchiment de capitaux. Si certains États membres exigent que tous les paiements soient effectués par l'intermédiaire de leurs banques nationales, lesquelles, en tant qu'entités assujetties au titre de la quatrième directive anti-blanchiment, doivent appliquer les contrôles de vigilance nécessaires à l'égard de la clientèle (Chypre), l'étude a également révélé que certaines législations ne prévoient aucun contrôle particulier (Croatie, Portugal). En Hongrie, où ce programme est actuellement suspendu, il n'existait aucune obligation de transférer effectivement l'argent vers le territoire hongrois, de sorte que les fonds échappaient à tout contrôle. Dans d'autres cas, les fonds font l'objet d'une double vérification, d'abord sur la base des preuves fournies par le pays d'origine des fonds, puis par les services compétents de l'État membre (Irlande). Les autorités compétentes chargées de ces contrôles particuliers varient: il peut s'agir de l'agence nationale des investissements (Bulgarie) ou d'une commission chargée de la lutte contre le blanchiment d'argent (Espagne). Ces entités peuvent être privées ou publiques et comprendre des professionnels indépendants. Ces contrôles diffèrent; certains d'entre eux peuvent consister à valider les documents relatifs aux fonds utilisés pour réaliser l'investissement, tels que les reçus de virement bancaire, le rapport de déclaration fiscale des états financiers, le contrat d'achat ou de location du registre foncier ou du cadastre (lorsque l'investissement est constitué de biens immobiliers), tandis que d'autres peuvent consister en une déclaration limitée de l'autorité compétente.

Comme le prévoient les nouvelles règles de l'UE en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, les États membres devraient accorder une attention particulière aux mesures de vigilance renforcées à l'égard de la clientèle dans le cadre des programmes de citoyenneté et de résidence par investissement. Les États membres devraient veiller à ce que l'application des règles de l'UE en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux ne soit pas contournée. Cela devrait être le cas lorsque des fonds sont versés par des candidats à la citoyenneté par investissement et transitent à travers des organismes qui ne sont pas

⁹³ Les contrôles de vigilance sont actuellement effectués par l'agence maltaise chargée du programme des investissements par des personnes physiques (Malta Individual Investor Programme Agency); à l'époque des entretiens menés aux fins de l'étude, l'autorité responsable était «Identity Malta».

⁹⁴ L'agence «Invest Bulgaria» est une agence exécutive relevant du ministère bulgare de l'Économie qui soutient le ministre dans l'application de la politique nationale en matière d'encouragement des investissements étrangers.

⁹⁵ Article 39, paragraphe 6, du règlement relatif aux demandes de ressortissants étrangers en Bulgarie.

considérés comme des «entités assujetties» au titre de la quatrième et de la cinquième directives anti-blanchiment. En outre, les organismes chargés d'exécuter les contrôles de l'origine des fonds dans le cadre des programmes de citoyenneté et de résidence par investissement devraient toujours communiquer leurs conclusions aux autorités des États membres responsables du traitement des demandes. Les États membres pourraient également tenir compte des risques potentiels de blanchiment d'argent liés aux programmes de citoyenneté et de résidence par investissement dans le cadre de leurs évaluations nationales des risques, effectuées conformément aux règles de l'UE en matière de lutte contre le blanchiment d'argent, et prendre les mesures d'atténuation qui s'imposent⁹⁶.

Dans les cas où les paiements sont versés en espèces directement aux organisations gouvernementales, ils ne sont pas couverts par la législation européenne en matière de lutte contre le blanchiment d'argent. Les règles applicables aux paiements en espèces ne sont actuellement pas harmonisées dans l'ensemble de l'UE. Les États membres peuvent donc prévoir certaines restrictions pour les paiements en espèces, pour autant qu'elles soient compatibles avec les autres dispositions du droit de l'UE.

4.1.3. Contournement des règles de l'UE

Il est également possible que le statut accordé par les programmes de citoyenneté et de résidence par investissement soit utilisé pour contourner le droit de l'UE. Les programmes de citoyenneté par investissement, en particulier, peuvent fournir aux ressortissants de pays tiers un moyen de contourner certaines conditions de nationalité prévues par le droit de l'Union. Par exemple, les règles de l'UE stipulent qu'une licence d'exploitation, c'est-à-dire une autorisation de fournir des services aériens, ne peut être délivrée que par les autorités (nationales) compétentes pour l'octroi de licences lorsque l'entreprise est détenue à plus de 50 % par des États membres ou des ressortissants d'États membres qui la contrôlent effectivement⁹⁷. La Commission a reçu une plainte et plusieurs demandes de renseignements de la part des autorités nationales chargées de l'octroi des licences concernant des investisseurs de pays tiers qui ont obtenu la citoyenneté de l'Union dans un État membre, dans le cadre d'un programme de citoyenneté par investissement, et ont ensuite demandé une licence d'exploitation de compagnie aérienne.

4.1.4. Fraude fiscale

Une autre question est de savoir si les incitations fiscales liées à l'utilisation de programmes de citoyenneté et de résidence par investissement stimulent la demande de tels programmes⁹⁸. En soi, le recours à ces programmes n'est pas synonyme de fraude fiscale, bien que ces derniers puissent permettre à des particuliers de bénéficier de règles fiscales privilégiées existantes. Toutefois, des abus peuvent être commis en utilisant les avantages et les

⁹⁶ Les autorités maltaises ont effectué en 2017 une évaluation au niveau national des risques en matière de blanchiment des capitaux. Cependant, les risques potentiels de blanchiment d'argent liés au régime d'octroi de la citoyenneté n'ont pas été analysés.

⁹⁷ Règlement (CE) n° 1008/2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté (JO L 293 du 31.10.2008, p. 3); voir aussi la prochaine évaluation par la Commission européenne du règlement (CE) n° 1008/2008 (dont la publication est prévue pour le premier semestre de 2019).

⁹⁸ Voir la discussion proposée dans l'étude du service de recherche du Parlement européen, *ibid.*, note 5, p. 32 à 35.

documents obtenus grâce à ces programmes, variant d'un programme à l'autre, favorisant, par exemple, une planification fiscale agressive et la fraude fiscale.

L'étude n'a pas examiné les aspects fiscaux de ces programmes. Les discussions menées tant au niveau de l'UE qu'au niveau international se concentrent sur les effets que ces programmes peuvent avoir sur l'échange automatique d'informations sur les comptes financiers entre les autorités fiscales, mis en œuvre au sein de l'UE par la directive 2014/107/UE du Conseil (première modification de la directive sur la coopération administrative) et avec les pays tiers au moyen de la norme commune de déclaration. La première modification de la directive sur la coopération administrative et la norme commune de déclaration exigent que les informations bancaires utiles soient envoyées à toutes les juridictions de résidence fiscale du titulaire du compte.

La notion de résidence fiscale peut différer par rapport aux autres définitions de résidence à des fins non fiscales. Les critères relatifs à la résidence à des fins fiscales peuvent varier considérablement d'une juridiction à l'autre et sont habituellement liés au nombre de jours de présence physique dans une juridiction. Certaines juridictions déterminent également le lieu de résidence d'une personne en fonction de divers autres facteurs, tels que la citoyenneté, la propriété d'une maison ou la disponibilité d'un logement, la famille et les intérêts financiers. Ainsi, il existe des situations où la même personne peut être considérée comme un résident fiscal dans plus d'une juridiction. En outre, le fait d'être considéré comme un résident fiscal dans une nouvelle juridiction n'éteint pas l'autre statut de résidence fiscale dans d'autres pays.

Toutefois, la documentation délivrée dans le cadre de certains de ces programmes peut rendre très difficile pour les établissements financiers d'identifier correctement les lieux de résidence fiscale légitimes. Dans certains cas, les informations sur les comptes financiers peuvent être transmises au mauvais État et/ou ne pas être envoyées au bon État. Par exemple, si l'information n'est envoyée qu'à l'État ayant mis en place un programme de citoyenneté ou de résidence (et qui, souvent, n'impose pas le revenu ou n'exige pas la présence physique dans le pays), et non à l'État de résidence fiscale véritable, le revenu peut échapper à l'impôt dans cet État.

Les programmes mis en place dans les pays qui n'imposent pas le revenu, ou qui l'imposent à un taux très bas, comportent un plus grand risque de voir des titulaires de comptes dissimuler des preuves de l'État réel de résidence et de se soustraire ainsi à l'impôt. En particulier, les programmes de pays tiers présentent un risque plus important d'être utilisés par des citoyens de l'Union afin de se soustraire délibérément à l'impôt dans leur État membre de résidence. Les établissements financiers de l'UE sont peut-être moins familiarisés avec les programmes mis en place en dehors de l'UE et, bien que certains programmes proposés par les États membres de l'UE n'imposent pas non plus les revenus étrangers, la plupart ciblent les résidents non européens (et limitent leur accès à ces derniers).

Les obligations de divulgation pour les intermédiaires, adoptées en 2018 par une modification de la directive relative à la coopération administrative⁹⁹, imposent aux promoteurs de mécanismes d'évasion fiscale et aux prestataires de services impliqués dans leur mise en œuvre d'informer les autorités fiscales de tout programme dont ils font la promotion ou qu'ils

⁹⁹ Directive (UE) 2018/822 du Conseil du 25 mai 2018 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal en rapport avec les dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration, JO L 139 du 5.6.2018, p. 1.

mettent en place. Cette modification contient des dispositions spécifiques qui ciblent les programmes susceptibles d'avoir pour effet de contourner les obligations de déclaration prévues par la législation de l'UE en matière d'échange automatique d'informations sur les comptes financiers.

De fait, la directive comporte une obligation de déclaration qui vise les programmes ou dispositifs qui sapent ou exploitent les faiblesses des procédures de vigilance utilisées par les établissements financiers pour communiquer des informations aux autorités fiscales, telles que l'identification de la juridiction de résidence du titulaire du compte. C'est le cas lorsque le titulaire du compte acquiert la citoyenneté ou des droits de séjour dans un pays autre que celui de sa résidence effective. Chaque fois qu'un tel programme est fait l'objet d'une campagne de promotion ou est mis en place, une obligation de déclaration incombe à l'intermédiaire qui fournit le service.

Conformément à la modification de 2018 de la directive relative à la coopération administrative, les programmes mis en place à partir du 25 juin 2018 seront notifiés aux autorités fiscales de l'UE, qui échangeront automatiquement ces informations entre elles à partir de 2020, fournissant ainsi à ces autorités des renseignements susceptibles de permettre une détection précoce d'éventuels abus. C'est le cas pour les programmes établis aussi bien au sein de l'UE que dans les pays tiers.

Pour faire face aux risques posés par les programmes de citoyenneté et de résidence par investissement, et en plus d'assurer la mise en œuvre effective de la directive relative à la coopération administrative, les États membres de l'UE qui prévoient de tels programmes devraient utiliser les outils disponibles dans le cadre de l'UE pour la coopération administrative, notamment l'échange spontané d'informations avec les États membres de résidence, comme prévu dans la directive relative à la coopération administrative¹⁰⁰.

En outre, l'existence de programmes de citoyenneté et de résidence par investissement et les questions qu'ils soulèvent à des fins fiscales devraient également être prises en compte dans les travaux menés par les États membres au sein du Conseil, par exemple dans le cadre de la réforme en cours du code de conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises¹⁰¹, qui vise à garantir une action coordonnée au niveau européen pour lutter contre la concurrence fiscale dommageable, limitée à la fiscalité des entreprises dans le cadre du mandat actuel. La réforme du code est l'occasion d'élargir la portée des travaux à d'autres types de pratiques fiscales dommageables, y compris celles qui visent les particuliers. Les États membres devraient également tenir compte du rôle que peuvent jouer les programmes de citoyenneté et de résidence par investissement dans la fraude et l'évasion fiscales et examiner si les risques que présentent ces programmes justifient leur inclusion dans les critères d'inscription sur la liste de l'UE¹⁰².

¹⁰⁰ Directive 2011/16/UE du Conseil du 15 février 2011 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et abrogeant la directive 77/799/CEE.

¹⁰¹ Conclusions du Conseil ECOFIN du 1^{er} décembre 1997 en matière de politique fiscale - Résolution du Conseil et représentants des États membres, réunis au sein du Conseil, du 1^{er} décembre 1997, sur un code de conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises - Fiscalité de l'épargne (JO C 2 du 6.1.1998, p. 1).

¹⁰² Conclusions du Conseil sur les critères et le processus relatifs à l'établissement de la liste de l'Union européenne des pays et territoires non coopératifs à des fins fiscales (JO C 461 du 10.12.2016, p. 2); conclusions du Conseil relatives à la liste de l'Union européenne des pays et territoires non coopératifs à des fins fiscales (JO C 438 du 19.12.2017, p. 5).

Dans le cadre de ses travaux visant à identifier les lacunes de la norme commune de déclaration, l'équivalent international de la première modification de la directive relative à la coopération administrative, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a analysé le risque potentiel que ces programmes de citoyenneté et de résidence permettent de contourner les obligations de déclaration prévues par cette norme et faciliter ainsi la fraude fiscale. En particulier, l'OCDE a conclu que les cartes d'identité et autres documents obtenus dans le cadre de ces programmes pourraient être utilisés à mauvais escient, pour faire de fausses déclarations sur le lieu de résidence fiscale d'un particulier et pour compromettre le bon fonctionnement des procédures de vigilance prévues par la norme commune de déclaration¹⁰³. À cet égard, l'OCDE a dressé une liste des programmes de citoyenneté ou de résidence par investissement qui peuvent présenter un risque élevé pour la mise en œuvre effective de la norme commune de déclaration¹⁰⁴. Les programmes de citoyenneté ou de résidence par investissement de Chypre et de Malte figurent sur cette liste. L'OCDE a également publié des informations et des lignes directrices supplémentaires à l'intention des établissements financiers afin de réduire au minimum les risques d'abus.

Le 9 mars 2018, l'OCDE a publié des «règles types pour la communication obligatoire d'informations relatives aux dispositifs de contournement de la norme commune de déclaration et aux structures extraterritoriales opaques». Ces règles types sont similaires à celles qui figurent dans la modification de 2018 de la directive relative à la coopération administrative et qui visent les mécanismes d'évasion fiscale, ciblant l'échange automatique d'informations sur les comptes financiers. Toutefois, il convient de souligner que ces règles n'ont pas été approuvées comme norme minimale. Leur adoption est dès lors facultative pour les juridictions.

4.2. Transparence et gouvernance

La mise en place d'un contrôle réglementaire rigoureux et la transparence des programmes de citoyenneté et de résidence par investissement au niveau national sont d'une importance capitale pour déterminer les effets de ces programmes. L'étude fait état d'un manque d'informations claires sur les procédures applicables et sur le fonctionnement des programmes, y compris le nombre et l'origine des demandeurs et le nombre de ceux qui obtiennent un droit de citoyenneté ou de résidence.

4.2.1. Transparence et gouvernance des programmes de citoyenneté par investissement à l'heure actuelle

À Malte, il existe un organisme de réglementation du programme de citoyenneté par investissement, qui publie des rapports annuels soumis au contrôle parlementaire¹⁰⁵. Le 22 mai 2018, Chypre a annoncé la création d'un comité de surveillance et de contrôle et

¹⁰³ Conclusions de l'OCDE sur les programmes de résidence/citoyenneté par investissement, 16 octobre 2018: <http://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/crs-implementation-and-assistance/residence-citizenship-by-investment/>

¹⁰⁴ <https://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/crs-implementation-and-assistance/residence-citizenship-by-investment/#faqs>

¹⁰⁵ Autorité de réglementation du programme des investisseurs individuels (ORIIP): <https://oriip.gov.mt/en/Pages/Home.aspx>

l'introduction d'un code de conduite pour son programme de citoyenneté par investissement. En Bulgarie, il n'existe ni organisme de réglementation ni code de conduite.

À Malte, les demandes de citoyenneté par investissement doivent être soumises par le demandeur principal à l'agence maltaise chargée du programme des investisseurs individuels (Malta Individual Investor Programme Agency), soit par l'intermédiaire d'agents agréés, soit par le concessionnaire¹⁰⁶. Il s'agit d'**organismes non publics** qui jouent un rôle important tout au long du processus de demande; ils interviennent au nom des demandeurs et interagissent directement avec les autorités compétentes en leur nom. En Bulgarie et à Chypre, les demandeurs peuvent choisir de recourir à des consultants ou à des avocats chargés de les conseiller et de présenter des demandes en leur nom. Le nouveau code de conduite chypriote s'applique aux agents et intermédiaires qui traitent les demandes de citoyenneté au nom de leurs clients. Ce code vise à encourager le respect de normes éthiques élevées et impose l'obligation de s'abstenir de faire de la publicité pour la vente de la citoyenneté dans les lieux publics. Les publicités pour la vente de la «citoyenneté de l'UE» étaient courantes à Chypre. Il reste à voir quel sera l'effet du nouveau code de conduite.

Aucun des trois programmes d'octroi de la citoyenneté par investissement ne fournit d'informations complètes sur l'identité et le pays d'origine des personnes qui obtiennent la citoyenneté grâce à un investissement. Les rapports élaborés par l'autorité réglementaire maltaise fournissent des informations sur le nombre de demandes présentées ainsi que le nombre de celles approuvées et rejetées. Ces rapports contiennent également des informations sur le revenu généré par le programme de citoyenneté par investissement mis en place par Malte. Conformément à la législation maltaise, le nom de toutes les personnes qui, au cours des douze derniers mois civils, ont acquis la nationalité maltaise par inscription ou par naturalisation, y compris (sans toutefois les identifier précisément) des personnes qui ont obtenu la nationalité maltaise par l'intermédiaire du programme de citoyenneté par investissement, doit être publié chaque année au journal officiel¹⁰⁷. Aucune information similaire n'est disponible pour la Bulgarie et pour Chypre.

En ce qui concerne la limitation du nombre de demandes acceptées, Chypre et Malte plafonnent le nombre de demandeurs qui peuvent bénéficier de leur programme de citoyenneté par investissement. Le gouvernement chypriote a ainsi décidé, à partir de 2018, d'accorder la citoyenneté de cette manière à 700 personnes maximum par an¹⁰⁸. À Malte, le nombre de demandeurs principaux retenus (à l'exclusion des personnes à charge) est plafonné à 1 800 pour l'ensemble du programme¹⁰⁹. Toutefois, les autorités maltaises ont entrepris de modifier la législation et, à la suite d'une consultation publique, prévoient d'augmenter ce plafond de 1 800 demandeurs supplémentaires. La Bulgarie n'impose aucun plafond quant au nombre d'investisseurs étrangers qui peuvent demander la citoyenneté.

4.2.2. Transparence et gouvernance des programmes de citoyenneté par investissement à l'heure actuelle

En ce qui concerne la gouvernance des programmes de résidence par investissement, à Malte, il n'existe pas d'autorité de réglementation alors que c'est le cas pour le programme de

¹⁰⁶ Article 4, paragraphe 3, du décret n° 47/2014.

¹⁰⁷ Article 14, paragraphe 2, du décret n° 47/2014.

¹⁰⁸ Décision du Conseil des ministres 906/2018.

¹⁰⁹ Article 12 du décret n° 47/2014.

citoyenneté par investissement. À Chypre, il n'est pas prévu que le comité de surveillance et de contrôle annoncé pour le programme de citoyenneté par investissement soit également chargé du contrôle des titres de séjour. En Bulgarie, la seule obligation prévue par la législation est une notification de la Direction des migrations à l'Agence bulgare des investissements concernant les titres de séjour permanent délivrés au titre du programme. Un nombre très limité d'États membres disposent de mécanismes de contrôle et d'obligations de déclaration spécifiques¹¹⁰. Cela signifie que, dans la plupart des cas, la surveillance du programme se limite à des mécanismes de contrôle généraux, lorsqu'ils existent, tels que le contrôle parlementaire, la responsabilité administrative, la communication générale d'informations sur les activités au gouvernement ou les demandes d'accès aux documents, et qu'il n'existe aucun autre mécanisme de vigilance spécifique¹¹¹.

Un nombre limité d'États membres a fait le choix d'associer des entreprises privées à la gestion de leurs programmes de résidence¹¹², en leur attribuant parfois des missions importantes¹¹³. À Chypre, les demandeurs sont libres de décider de présenter leur demande par l'intermédiaire d'un représentant autorisé dont le rôle se limite à intervenir comme facilitateur et à proposer des services de conseil. À Malte, les demandes peuvent être soumises aux autorités compétentes par des agents agréés ou des personnes accréditées; ces agents agréés agissent au nom du demandeur dans le cadre de toutes (tous) correspondances, demandes, soumissions, dépôts ou notifications en vertu des règlements. En Hongrie, le Comité économique du Parlement hongrois a confié à un certain nombre de sociétés la

¹¹⁰ Espagne, Irlande et Portugal. En Espagne, par exemple, la loi prévoit l'obligation d'établir un rapport annuel sur l'application des règles, qui est établi par le ministère de l'Emploi et des affaires sociales, à la demande conjointe des ministères des Affaires étrangères, de l'Intérieur et de l'Économie, et qui est ensuite soumis au Conseil des ministres. Au Portugal, l'Inspection générale des affaires intérieures procède, au moins une fois par an, à un audit de la procédure de délivrance du permis de résidence par investissement. Les conclusions et recommandations sont communiquées à la Première Commission du Parlement portugais (Affaires constitutionnelles et droits fondamentaux, libertés et garanties) et sont également disponibles sur le site Internet du gouvernement. Toutefois, ce site ne contient pour l'instant qu'un seul rapport, qui date de 2014. Il mentionne plusieurs recommandations formulées à propos de certaines inefficacités de la procédure, notamment le développement de mécanismes de supervision interne et d'un manuel de procédures. Les suites données à cette recommandation ne sont pas connues. En Irlande, le Comité d'évaluation (composé de hauts fonctionnaires des services gouvernementaux compétents et des organismes d'État chargés des entreprises et du développement) se réunit au moins quatre fois par an pour évaluer les demandes de résidence présentées dans le cadre du programme de soutien à l'investissement, et il formule des considérations et des recommandations au ministre de la Justice et de l'égalité concernant l'approbation ou le rejet des demandes.

¹¹¹ Bulgarie, Irlande, France, Italie, Chypre, Lettonie, Hongrie, Malte, Pays-Bas, Roumanie, Royaume-Uni. En Irlande, le Irish Naturalisation and Immigration Service a fourni des informations à la suite de questions parlementaires sur les points suivants: le nombre et la valeur des demandes présentées chaque année depuis 2012 dans le cadre des programmes de soutien à l'investissement (selon les différentes options de placement), le nombre et la valeur des demandes d'investissement dans le logement social et les centres de soins présentées dans le cadre du programme de soutien aux investissements d'immigrants, en 2017, les critères au regard desquels sont évaluées les demandes, le nombre de demandes approuvées dans le cadre du programme de soutien à l'investissement, les fonds d'investissement pour lesquels des demandes présentées au titre de l'IIP ont été approuvées à ce jour, les quatre options de placement proposées au titre du programme, le montant investi dans le cadre du programme de soutien à l'investissement, ainsi que le nombre de membres du Comité d'évaluation.

¹¹² Chypre, Hongrie, Malte.

¹¹³ Hongrie, Malte.

mission d'émettre les obligations de résidence que les demandeurs doivent acheter. Seule une société pouvait être autorisée à émettre des obligations dans un pays tiers donné¹¹⁴.

4.2.3. Mesures visant à améliorer la transparence, la gouvernance et la sécurité

Il ressort de l'étude que le nombre de rapports établis chaque année est encore très limité. En ce qui concerne les programmes de citoyenneté par investissement, on constate un manque général de transparence en ce qui concerne les demandes et les personnes qui obtiennent la citoyenneté. Dans le cas des programmes de résidence par investissement, l'absence de statistiques désagrégées ne permet pas de préciser le motif spécifique de résidence ou l'option d'investissement choisie. Il pourrait être utile de publier des données, par exemple sous la forme de rapports annuels, sur le nombre de demandes reçues, le pays d'origine, le nombre de citoyennetés et de permis de résidence accordés. Les États membres pourraient également clarifier et publier les critères d'évaluation des demandes et les contrôles de sécurité effectués dans le cadre du programme, et ils pourraient assurer un contrôle ex post régulier du respect de ces critères (notamment de l'investissement).

En outre, ces programmes se caractérisent par le recours à des entreprises qui conseillent le gouvernement sur le fonctionnement du programme ou qui accomplissent des tâches proactives impliquant l'exercice des pouvoirs d'une autorité publique, et qui conseillent en même temps les particuliers souhaitant bénéficier du programme. Aucun des États membres sur lesquels porte l'étude, que ce soit pour les programmes de citoyenneté ou les programmes de résidence, ne dispose d'un mécanisme permettant de traiter les conflits d'intérêts susceptibles de découler de cette situation. La surveillance de tous les autres intermédiaires est également primordiale. Étant donné l'importance des droits attachés à la citoyenneté et à la résidence, on pourrait s'attendre à ce que l'examen des demandes, les entretiens et toute autre activité en rapport avec la prise de décision ou le filtrage des demandes soient toujours effectuées par des autorités gouvernementales, compte tenu de la nécessité générale d'assurer une supervision efficace et indépendante des programmes et de tous les acteurs concernés.

La clarté des procédures et des responsabilités, associée à la transparence par un contrôle et des rapports réguliers, est la meilleure façon de se prémunir contre les préoccupations que suscitent les programmes de citoyenneté et de résidence par investissement.

En ce qui concerne les programmes de citoyenneté par investissement, il conviendrait de mettre en place un système d'échange d'informations et de statistiques sur le nombre de demandes reçues, acceptées et rejetées, ainsi qu'une consultation des demandes rejetées pour des raisons de sécurité, afin de garantir la cohérence des pratiques des États membres et l'efficacité de l'échange d'informations, y compris en ce qui concerne la consultation préalable pour des raisons de sécurité. C'est pourquoi la Commission a l'intention de créer un groupe d'experts issus des États membres, qui sera chargé d'examiner les risques spécifiques induits par les programmes de citoyenneté par investissement et de s'intéresser aux questions de transparence et de bonne gouvernance dans la mise en œuvre des programmes tant de citoyenneté que de résidence par investissement. Plus précisément, le groupe d'experts devrait élaborer, d'ici la fin de 2019, un ensemble commun de contrôles de sécurité pour les

¹¹⁴ Les sociétés ayant obtenu l'autorisation étaient établies dans les pays suivants: Grand Cayman (Hungary State Special Debt Fund), Malte (Discus Holdings Ltd.), Chypre (Migrat Immigration Asia Ltd., Innozone Holdings Limited), Hongrie (Arton Capital Hungary), Russie (VolDan Investments Limited), Liechtenstein (S & Z Program Limited) et Singapour (Euro-Asia Investment Management Pte Ltd).

programmes de citoyenneté par investissement, y compris des processus spécifiques de gestion des risques qui prennent en compte les risques en matière de sécurité, de blanchiment d'argent, de fraude fiscale et de corruption.

5. Dimension extérieure

On observe également une tendance à la hausse, dans les pays tiers, en ce qui concerne la mise en place de programmes permettant aux investisseurs d'acheter la citoyenneté, ce qui peut avoir des implications pour l'UE.

5.1. Pays candidats et candidats potentiels

Compte tenu de la perspective d'une future citoyenneté européenne pour les citoyens des pays candidats et candidats potentiels¹¹⁵, la citoyenneté de ces pays devient de plus en plus attrayante pour les investisseurs. C'est déjà le cas pendant le processus d'adhésion, car les pays candidats et candidats potentiels nouent des relations plus étroites avec l'UE et peuvent obtenir le droit pour leurs citoyens d'entrer dans l'espace Schengen, sans visa, pour de courts séjours¹¹⁶.

La Turquie a mis en place un programme de citoyenneté par investissement¹¹⁷; pour sa part, le Monténégro a lancé, en janvier 2019¹¹⁸, les préparatifs en vue de la mise en œuvre d'un tel programme, qui avait été adopté en novembre 2018.

Afin d'éviter que de tels programmes ne présentent des risques dans les domaines mentionnés au point 4.1 ci-dessus, les conditions relatives aux programmes de citoyenneté par investissement seront intégrées dans le processus d'adhésion à l'UE (depuis l'avis sur le statut de candidat jusqu'à la clôture des négociations). Les pays concernés devront disposer de systèmes de surveillance très solides pour contrer les possibles risques en matière de sécurité associés à de tels programmes, tels que le blanchiment d'argent, le financement du terrorisme, la corruption et l'infiltration de la criminalité organisée.

¹¹⁵ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/check-current-status_en

¹¹⁶ Les citoyens du Monténégro, de la Serbie et de l'ancienne République yougoslave de Macédoine peuvent, depuis décembre 2009, se rendre dans l'UE sans visa. Pour les citoyens de l'Albanie et de la Bosnie-Herzégovine, cette possibilité existe depuis la fin de l'année 2010. En ce qui concerne le dialogue sur la libéralisation du régime des visas avec le Kosovo* lancé le 19 janvier 2012, la Commission a indiqué en 2018 que tous les critères établis avaient été remplis [*cette désignation est sans préjudice des positions sur le statut et est conforme à la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité des Nations unies ainsi qu'à l'avis de la CIJ sur la déclaration d'indépendance du Kosovo]. Pour ce qui est du dialogue sur la libéralisation du régime des visas avec la Turquie (lancé le 16 décembre 2013), la Commission continue d'aider la Turquie à satisfaire aux sept critères restants.

¹¹⁷ Règlement concernant l'application de la loi turque sur la citoyenneté (journal officiel 27544 du 6 avril 2010), modifié par le règlement portant modification du règlement concernant l'application de la loi turque sur la citoyenneté (journal officiel 29946 du 12 janvier 2017) et par le décret présidentiel n° 106 (journal officiel 30540 du 19 septembre 2018).

¹¹⁸ Décision du 22 novembre 2018 concernant les critères, la méthode et la procédure de sélection des personnes susceptibles d'acquérir la citoyenneté monténégrine aux fins de la mise en œuvre de programmes d'investissement spéciaux revêtant une importance particulière pour les intérêts économiques et commerciaux du Monténégro
<http://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=344979&rType=2>

En ce qui concerne les **pays candidats et candidats potentiels**, la Commission surveillera les programmes d'octroi de la citoyenneté par investissement dans le contexte du processus d'adhésion à l'UE.

5.2. Autres pays tiers bénéficiant d'un accès sans visa à l'UE

Les programmes de citoyenneté par investissement mis en place par des pays tiers peuvent poser problème pour plusieurs raisons, si la citoyenneté en question accorde un accès sans visa à l'Union européenne pour de courts séjours. Par exemple, la République de Moldavie, dont les citoyens bénéficient d'un programme d'exemption de visa pour les séjours de courte durée dans l'UE depuis 2014, a introduit un programme de citoyenneté par investissement en 2018¹¹⁹. Certains pays tiers, ou les contractants qui les soutiennent, ont fait explicitement la promotion de leur citoyenneté en faisant valoir qu'elle donne un accès sans visa à l'Union européenne. Les investisseurs intéressés par de tels programmes sont souvent de riches ressortissants de pays assujettis à l'obligation de visa, qui pourraient utiliser ces programmes pour éviter la procédure normale de visa Schengen et l'évaluation approfondie des risques individuels en matière de migration et de sécurité qu'elle comporte, ce qui suppose un risque de contournement des mesures visant à prévenir le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

Si l'Union européenne respecte le droit des pays souverains de décider de leurs propres procédures de naturalisation, l'accès sans visa à l'Union ne devrait pas être utilisé comme un instrument permettant d'obtenir des investissements individuels en échange de la citoyenneté¹²⁰. La mise en œuvre de ces programmes sera dûment prise en compte lors de l'évaluation des pays tiers qui pourraient bénéficier d'un programme d'exemption de visa avec l'Union européenne. En outre, les pays tiers qui bénéficient déjà de l'exemption de visa doivent procéder aux contrôles de sécurité et aux vérifications des antécédents des demandeurs de programmes de citoyenneté en appliquant les normes les plus strictes possibles; tout manquement à cet égard pourrait justifier la réimposition d'une obligation de visa et la suspension ou la résiliation des accords d'exemption de visa.

La Commission surveillera les effets des programmes de citoyenneté par investissement mis en œuvre par les **pays sans visa** dans le cadre du mécanisme de suspension des visas.

6. Conclusions

Les programmes de citoyenneté et de résidence par investissement présentent des risques pour les États membres et l'Union dans son ensemble, notamment en matière de sécurité, de blanchiment d'argent, de corruption, de contournement des règles de l'UE et de fraude fiscale.

Les risques précités sont encore accentués par des carences dans **la transparence et la gouvernance** de ces programmes. L'étude commandée par la Commission révèle que les

¹¹⁹ Le programme moldave de citoyenneté par investissement [*Moldova Citizenship-by-Investment (MCBI)*] est régi par la loi 1024 du 2 juin 2000 «sur la citoyenneté de la République de Moldavie» et par la décision du gouvernement n° 786 du 4 octobre 2017 «sur l'acquisition de la citoyenneté par investissement». Le 6 novembre, le programme moldave de citoyenneté par investissement a été lancé officiellement à l'occasion de la 12^e conférence mondiale sur la résidence et la citoyenneté, qui s'est tenue à Dubaï.

¹²⁰ Voir par exemple: <https://vic.vu/citizenship/> («Key benefits of Vanuatu Citizenship»).

informations disponibles sur les programmes de citoyenneté et de résidence par investissement mis en place par les États membres sont incomplètes. À titre d'exemple, des statistiques claires sur les demandes reçues, acceptées et rejetées font défaut ou sont insuffisantes. En outre, il n'existe aucun mécanisme permettant de garantir la coopération entre les États membres en matière de programmes de citoyenneté par investissement, notamment en ce qui concerne les contrôles de sécurité. La Commission est préoccupée par les risques inhérents aux programmes de citoyenneté et de résidence par investissement et par le fait que les mesures prises par les États membres ne sont pas toujours suffisantes pour atténuer ces risques.

La Commission assurera le suivi des mesures prises par les États membres pour garantir la transparence et la bonne gouvernance dans la mise en œuvre des programmes, notamment en vue de lutter plus particulièrement contre les risques d'infiltration de groupes criminels organisés issus de pays tiers dans l'économie, ainsi que contre les risques de blanchiment d'argent, de corruption et de fraude fiscale. La Commission mettra en place un groupe d'experts chargé de renforcer la transparence, la gouvernance et la sécurité pour aider les États membres à améliorer la transparence et la gouvernance des programmes.

La Commission suivra les questions plus larges de la conformité avec le droit de l'Union soulevées par ces programmes et, le cas échéant, elle prendra les mesures qui s'imposent.