



Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 5 avril 2022
(OR. en)

7916/22

JAI 450
FREMP 71
JAIEX 32
VISA 66
FRONT 150
COSI 90
COEST 270
FISC 92

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	28 mars 2022
Destinataire:	Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	C(2022) 2028 final
Objet:	RECOMMANDATION DE LA COMMISSION du 28.3.2022 sur des mesures immédiates dans le contexte de l'invasion de l'Ukraine par la Russie en ce qui concerne les programmes de citoyenneté par investissement et les programmes de résidence par investissement

Les délégations trouveront ci-joint le document C(2022) 2028 final.

p.j.: C(2022) 2028 final



Bruxelles, le 28.3.2022
C(2022) 2028 final

RECOMMANDATION DE LA COMMISSION

du 28.3.2022

sur des mesures immédiates dans le contexte de l'invasion de l'Ukraine par la Russie en ce qui concerne les programmes de citoyenneté par investissement et les programmes de résidence par investissement

RECOMMANDATION DE LA COMMISSION

du 28.3.2022

sur des mesures immédiates dans le contexte de l'invasion de l'Ukraine par la Russie en ce qui concerne les programmes de citoyenneté par investissement et les programmes de résidence par investissement

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 292, considérant ce qui suit:

- (1) Le 23 janvier 2019, la Commission a publié un rapport sur les programmes de citoyenneté et de résidence par investissement, qui mettait en évidence les risques inhérents à ces programmes et notamment les préoccupations en matière de sécurité, de blanchiment de capitaux, de fraude fiscale et de corruption¹. Ces risques sont encore aggravés par les droits transfrontaliers liés à la citoyenneté de l'Union ou à la résidence dans un État membre.
- (2) Parce que toute personne ayant la nationalité d'un État membre est en même temps un citoyen de l'Union, les programmes de citoyenneté par investissement ont des implications pour l'Union européenne dans son ensemble car ils permettent d'octroyer la nationalité en contrepartie d'un paiement ou d'un investissement prédéterminés et sans qu'il existe un lien réel avec les États membres concernés. La décision d'un État membre d'octroyer sa citoyenneté en contrepartie d'un paiement ou d'un investissement oblige automatiquement les autres États membres à accorder des droits à l'investisseur, et en particulier le droit de circuler librement, le droit d'accéder au marché intérieur pour y exercer des activités économiques ou le droit de voter et de se porter candidat aux élections locales et européennes. Ce sont précisément les avantages de la citoyenneté de l'Union qui sont souvent présentés comme les principales caractéristiques attrayantes de ces programmes. Dans l'Union, trois États membres appliquent ou ont appliqué des programmes de citoyenneté par investissement.
- (3) Les programmes de résidence par investissement, en vertu desquels un titre de séjour est délivré en contrepartie d'un paiement ou d'un investissement prédéterminés, ont une incidence sur les autres États membres et sur l'UE dans son ensemble puisqu'un titre de séjour en cours de validité accorde certains droits aux ressortissants de pays tiers, y compris celui de circuler librement dans l'espace Schengen. Selon le rapport de la Commission de 2019, dix-neuf États membres appliquaient à l'époque de tels programmes de résidence par investissement.

¹ Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relatif aux programmes de citoyenneté et de résidence par investissement dans l'Union européenne [COM(2019) 12 final].

- (4) La Commission estime que les programmes de citoyenneté par investissement mis en place par des États membres ne sont compatibles ni avec le principe de coopération loyale consacré à l'article 4, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne, ni avec la notion de citoyenneté de l'Union prévue à l'article 20 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et qu'ils doivent dès lors être abrogés. En conséquence, elle a ouvert, le 20 octobre 2020, des procédures d'infraction contre deux États membres et a exhorté un autre État membre à mettre fin à son programme. Deux de ces États membres ont entre-temps aboli leurs programmes de citoyenneté, ou sont en train de le faire.
- (5) La Commission estime que les États membres devraient également prendre des mesures pour empêcher les programmes de résidence par investissement de s'appliquer d'une manière susceptible d'entraîner des risques, en particulier en matière de sécurité, de blanchiment de capitaux, de fraude fiscale et de corruption. À cette fin, les États membres devraient veiller à ce que toutes les mesures et garanties nécessaires soient prises pour contrer ces risques, notamment en instaurant et en effectuant des vérifications relatives aux conditions de résidence et de sécurité avant la délivrance de ces titres de séjour, et en vérifiant la continuité de la résidence.
- (6) Il est essentiel de limiter les risques associés aux programmes de citoyenneté par investissement et de résidence par investissement appliqués par des pays tiers. Dans le cadre du suivi des régimes d'exemption de visa et du processus d'élargissement, et dans le but de protéger les intérêts de l'Union, la Commission procède actuellement à l'examen minutieux des programmes de citoyenneté par investissement qu'appliquent des pays tiers et auxquels il pourrait être recouru pour contourner la procédure de délivrance des visas de court séjour de l'UE. En cas de risque accru pour la sécurité intérieure des États membres, l'exemption de l'obligation de visa est suspendue à titre temporaire².
- (7) Outre la nécessité d'abroger immédiatement tout programme de citoyenneté par investissement existant et d'appliquer prudemment les programmes de résidence par investissement, les États membres devraient envisager l'adoption de nouvelles mesures au vu de l'agression et de l'invasion militaires de l'Ukraine par la Russie ainsi que de la gravité de la situation actuelle. Une écrasante majorité des États des Nations unies ont, ainsi qu'il ressort d'une résolution de l'Assemblée générale des Nations unies, déploré dans les termes les plus énergiques l'agression et l'invasion militaires non provoquées de l'Ukraine par la Russie³. Le 16 mars, la Cour internationale de justice a rendu une ordonnance exigeant que la Russie suspende immédiatement ses opérations militaires sur le territoire de l'Ukraine⁴.
- (8) À la suite de cette invasion, le Conseil européen, dans ses conclusions du 24 février 2022⁵, a condamné avec la plus grande fermeté l'agression militaire non provoquée et injustifiée de la Russie contre l'Ukraine, soulignant la violation flagrante

² La suspension de l'exemption de l'obligation de visa à l'égard du Vanuatu s'appliquera à partir du 4 mai 2022. Décision (UE) 2022/366 du Conseil du 3 mars 2022 concernant la suspension partielle de l'application de l'accord entre l'Union européenne et la République du Vanuatu relatif à l'exemption de visa de court séjour (JO L 69 du 4.3.2022, p. 105).

³ Résolution de l'Assemblée générale des Nations unies intitulée «Aggression contre l'Ukraine», A/ES-11/L.1 (2 mars 2022).

⁴ <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/182/182-20220316-ORD-01-00-EN.pdf>.

⁵ Conclusions du Conseil européen du 24 février 2022 sur l'agression militaire non provoquée et injustifiée de la Russie contre l'Ukraine, EUCO 18/22.

du droit international et des principes de la charte des Nations unies. Le Conseil européen a appelé la Russie à respecter pleinement l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine à l'intérieur de ses frontières reconnues au niveau international, ce qui inclut le droit de l'Ukraine de choisir son propre destin. Le Conseil européen a affirmé que le gouvernement russe portait l'entière responsabilité de cet acte d'agression ainsi que de toutes les souffrances et pertes de vies humaines qu'il entraînerait, et qu'il devrait répondre de ses actions. Le Conseil européen a également fermement condamné l'implication de la Biélorussie dans cette agression contre l'Ukraine et lui a demandé de s'abstenir d'une telle action et de respecter ses obligations internationales. Par conséquent, le Conseil de l'Union européenne a adopté plusieurs trains de sanctions contre la Russie et la Biélorussie⁶.

- (9) En réaction à la guerre en Ukraine, la Commission européenne, la France, l'Allemagne, l'Italie, le Royaume-Uni, le Canada et les États-Unis ont publié, le 26 février 2022, une déclaration conjointe sur de nouvelles mesures économiques restrictives liées à l'invasion russe en Ukraine. Dans cette déclaration conjointe, ils se sont engagés à prendre des mesures pour limiter la vente de citoyenneté – au moyen de «passeports dorés» – qui permet aux Russes fortunés liés au gouvernement russe de devenir citoyens de nos pays et d'accéder à nos systèmes financiers⁷. Ils se sont également engagés à mettre en place une task force transatlantique qui garantirait la mise en œuvre effective des sanctions financières, et à s'employer à détecter et à perturber les mouvements de gains mal acquis. La Commission européenne a également créé une task force «Gel et saisie» qui assurera la coordination, au niveau de l'Union européenne, de l'application et du respect des sanctions à l'encontre des personnes ciblées, et qui se coordonnera avec la task force internationale chargée de garantir la mise en œuvre effective des sanctions.
- (10) Le 1^{er} mars 2022, le Parlement européen a adopté une résolution sur l'agression russe contre l'Ukraine⁸, dans laquelle il invitait les États membres disposant de régimes d'octroi de résidence contre investissement à réexaminer tous les bénéficiaires de ce statut de résident et à révoquer les statuts attribués aux personnes russes fortunées et à leurs familles, en particulier celles liées aux individus et entreprises sanctionnés.
- (11) Dans son rapport contenant des propositions adressées à la Commission sur les programmes de citoyenneté et de résidence par investissement, le Parlement européen s'est félicité des mesures que les États membres se sont engagés à prendre pour limiter la vente de passeports aux citoyens russes proches du gouvernement. Il a également invité tous les États membres à cesser d'appliquer leurs programmes de citoyenneté contre investissement et de résidence contre investissement pour tous les demandeurs russes avec effet immédiat. En outre, il a prié instamment les États membres de réévaluer toutes les demandes de ressortissants russes approuvées ces dernières années et d'utiliser toutes les possibilités offertes par le droit national et le droit de l'Union pour «garantir qu'aucune personne russe ayant des liens, notamment financiers ou commerciaux, avec le régime de Poutine» ne conserve ses droits de citoyenneté et de résidence ou ne puisse, au moins de façon temporaire, les exercer.

⁶ <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/sanctions/restrictive-measures-ukraine-crisis/>
<https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/sanctions/restrictive-measures-against-belarus/>

⁷ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/statement_22_1423.

⁸ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0052_FR.html.

- (12) En réaction à l'invasion de l'Ukraine par la Russie et aux mesures restrictives adoptées à cet égard, un État membre a annoncé qu'il avait suspendu, jusqu'à nouvel ordre, le traitement des demandes introduites par des ressortissants russes et biélorusses dans le cadre de son programme de citoyenneté par investissement. Certains États membres ont également annoncé leur intention de suspendre, en ce qui concerne les ressortissants russes, la délivrance de titres de séjour sur la base de programmes de résidence par investissement. Cependant, compte tenu de la gravité de la situation, les États membres devraient prendre des mesures supplémentaires.
- (13) Il se peut que les programmes de citoyenneté par investissement se soient traduits et se traduisent encore par l'acquisition de la citoyenneté de l'Union par des ressortissants russes ou biélorusses qui sont soumis aux mesures restrictives de l'UE. En conséquence, les États membres qui ont accordé la citoyenneté à des ressortissants russes ou biélorusses sur le fondement d'un programme de citoyenneté par investissement devraient apprécier s'il y a lieu de retirer la naturalisation de ces personnes parce qu'elles sont ou se retrouvent soumises aux mesures restrictives de l'UE du fait que l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine sont compromises ou menacées (les «mesures restrictives de l'UE») ou parce qu'il est par ailleurs établi qu'elles apportent, par tout moyen, un soutien notable à la guerre en Ukraine ou à d'autres activités connexes du gouvernement russe ou du régime de Loukachenko qui enfreignent le droit international. Cette appréciation devrait également être effectuée par les États membres qui ont progressivement mis fin, dans l'intervalle, à leur programme de citoyenneté par investissement. Afin d'éviter tout contournement et de garantir une appréciation complète, il devrait en aller également ainsi dans les cas où ces personnes ont été naturalisées en tant que membres de la famille d'un demandeur principal. Lors de cette appréciation, les États membres concernés doivent tenir compte des principes établis par la Cour de justice de l'Union européenne en ce qui concerne la perte de la citoyenneté de l'Union, en particulier le principe de proportionnalité et la protection des droits fondamentaux⁹.
- (14) De même, il se peut que les programmes de résidence par investissement se soient traduits et se traduisent encore par un accès privilégié au territoire et au marché intérieur de l'UE et par la circulation au sein de l'espace Schengen de ressortissants russes ou biélorusses qui sont ou se retrouvent soumis aux mesures restrictives de l'UE ou pour lesquels il est par ailleurs établi qu'ils apportent, par tout moyen, un soutien notable à la guerre en Ukraine ou à d'autres activités connexes du gouvernement russe ou du régime de Loukachenko qui enfreignent le droit international.
- (15) Les États membres devraient immédiatement retirer, et refuser de renouveler le cas échéant, les titres de séjour accordés, sur le fondement de programmes de résidence par investissement, à des ressortissants russes et biélorusses si, à la suite d'une appréciation, ils concluent que ces personnes sont ou se retrouvent soumises aux mesures restrictives de l'UE, ou parce qu'il est par ailleurs établi qu'elles apportent, par tout moyen, un soutien notable à la guerre en Ukraine ou à d'autres activités connexes du gouvernement russe ou du régime de Loukachenko qui enfreignent le droit international, et si ce retrait est conforme au principe de proportionnalité, aux droits fondamentaux et au droit national des États membres. Cette appréciation devrait

⁹ Arrêts du 2 mars 2010, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, et du 12 mars 2019, *Tjebbes et autres*, C-221/17, EU:C:2019:189.

également être effectuée par les États membres qui pourraient avoir progressivement mis fin, dans l'intervalle, à leur programme de résidence par investissement. Afin d'éviter tout contournement et de garantir une appréciation complète, il devrait en aller également ainsi, après une appréciation et conformément à la directive relative au regroupement familial¹⁰, dans les cas où de telles personnes se sont vu accorder un titre de séjour en qualité de membres de la famille d'un titulaire d'un titre de séjour en vertu d'un programme de résidence par investissement.

- (16) Considérant la difficulté d'effectuer les contrôles de sécurité appropriés et d'exercer toute la diligence voulue dans ces circonstances particulières et vu la gravité de la situation, les États membres qui appliquent des programmes de résidence par investissement devraient également suspendre la délivrance de titres de séjour, dans le cadre de tels programmes, aux ressortissants russes et biélorusses. Il conviendrait d'y procéder dans le respect du principe de proportionnalité, des droits fondamentaux et du droit national des États membres.
- (17) La Commission tiendra le Parlement européen et le Conseil informés de la mise en œuvre de la présente recommandation, en s'appuyant sur les rapports des États membres et sur toute information disponible, y compris des discussions avec les États membres, s'il y a lieu.
- (18) La présente recommandation devrait être sans préjudice de l'admission et du séjour de ressortissants russes et biélorusses dans l'UE pour d'autres motifs, tels que l'admission humanitaire ou une protection internationale.
- (19) Le 9 mars 2022, le Parlement européen a adopté un rapport contenant des propositions adressées à la Commission concernant les programmes de citoyenneté et de résidence par investissement, dans lequel il appelle à supprimer complètement les programmes de citoyenneté par investissement dans tous les États membres et à régler strictement différents aspects des programmes de résidence par investissement.
- (20) La présente recommandation ne constitue qu'un seul élément de la politique de la Commission consistant à agir résolument pour ce qui concerne les programmes de citoyenneté et de résidence par investissement. Elle devrait par conséquent être replacée dans le contexte de cet effort de plus grande ampleur et est sans préjudice des initiatives actuelles et à venir de la Commission à cet égard,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE RECOMMANDATION:

PROGRAMMES DE CITOYENNETE PAR INVESTISSEMENT

1. Les programmes de citoyenneté par investissement, en vertu desquels la nationalité d'un État membre et, partant, la citoyenneté de l'Union, est accordée en contrepartie d'un paiement ou d'un investissement prédéterminés et sans qu'il existe de lien réel avec cet État membre, ne sont pas compatibles avec le principe de coopération loyale

¹⁰ Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial (JO L 251 du 3.10.2003, p. 12).

consacré à l'article 4, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne ni avec la notion de citoyenneté de l'Union prévue à l'article 20 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Il y a nécessité, pour tout État membre appliquant un programme de citoyenneté par investissement, d'assurer le respect des obligations qui lui incombent en application de ces dispositions des traités en abolissant immédiatement le programme en question.

PROGRAMMES DE RESIDENCE PAR INVESTISSEMENT

2. Les États membres devraient prendre des mesures pour empêcher les programmes de résidence par investissement de s'appliquer d'une manière susceptible d'entraîner des risques en matière de sécurité, de blanchiment de capitaux, de fraude fiscale et de corruption. À cette fin, les États membres devraient veiller à ce que toutes les mesures et garanties nécessaires soient prises pour contrer les risques précités, notamment en instaurant et en effectuant des vérifications relatives aux conditions de résidence et de sécurité avant la délivrance de ces titres de séjour, et en vérifiant la continuité de la résidence.

MESURES IMMEDIATES A PRENDRE DANS LE CONTEXTE DE L'INVASION DE L'UKRAINE PAR LA RUSSIE

3. Nonobstant le point 1, tout État membre qui a naturalisé des ressortissants russes ou biélorusses sur la base d'un programme de citoyenneté par investissement devrait évaluer immédiatement, conformément aux principes découlant de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, y compris le principe de proportionnalité et la protection des droits fondamentaux, s'il y a lieu de retirer les naturalisations de ces personnes pour les motifs suivants:

- les personnes concernées sont ou se retrouvent soumises aux mesures restrictives de l'UE
- ou il est par ailleurs établi que les personnes concernées apportent, par tout moyen, un soutien notable à la guerre en Ukraine ou à d'autres activités connexes du gouvernement russe ou du régime de Loukachenko qui enfreignent le droit international.

Il devrait en aller également ainsi dans les cas où ces personnes ont été naturalisées en tant que membres de la famille d'un demandeur principal.

4. Les États membres devraient retirer immédiatement, et refuser de renouveler le cas échéant, les titres de séjour délivrés sur la base d'un programme de résidence par investissement aux ressortissants russes et biélorusses, si, à la suite d'une appréciation:
 - il est établi que les personnes concernées sont ou se retrouvent soumises aux mesures restrictives de l'UE
 - ou il est par ailleurs établi que les personnes concernées apportent, par tout moyen, un soutien notable à la guerre en Ukraine ou à d'autres activités

connexes du gouvernement russe ou du régime de Loukachenko qui enfreignent le droit international,

pour autant que les États membres respectent le principe de proportionnalité, les droits fondamentaux et leur droit national. Il devrait en aller également ainsi, après une appréciation et conformément à la directive relative au regroupement familial, dans les cas où de telles personnes se sont vu accorder un titre de séjour en qualité de membres de la famille d'un titulaire d'un titre de séjour en vertu d'un programme de résidence par investissement.

5. Les États membres qui appliquent des programmes de résidence par investissement devraient suspendre la délivrance de titres de séjour sur la base de programmes de résidence par investissement aux ressortissants russes et biélorusses, pour autant que les États membres respectent le principe de proportionnalité, les droits fondamentaux et leur droit national.
6. Les États membres concernés devraient faire rapport à la Commission, d'ici la fin du mois de mai, sur la mise en œuvre de la présente recommandation, en particulier les résultats de l'appréciation visée aux points 3 et 4. Par la suite, les États membres concernés devraient aussi tenir la Commission régulièrement informée.

Fait à Bruxelles, le 28.3.2022

Par la Commission
Ylva Johansson
Membre de la Commission