

COM(2022) 6 final

ASSEMBLÉE NATIONALE
QUINZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT
SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 18 janvier 2022

Enregistré à la Présidence du Sénat
le 18 janvier 2022

TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

PAR LE GOUVERNEMENT,
À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT.

Proposition de décision du Conseil 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

E16370



Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 12 janvier 2022
(OR. en)

5273/22

**Dossier interinstitutionnel:
2022/0001(NLE)**

**VISA 14
MIGR 11
COASI 6**

PROPOSITION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	12 janvier 2022
Destinataire:	Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2022) 6 final
Objet:	Proposition de DÉCISION DU CONSEIL 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

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2022) 6 final.

p.j.: COM(2022) 6 final



Bruxelles, le 12.1.2022
COM(2022) 6 final

2022/0001 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

**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**

EXPOSÉ DES MOTIFS

Le rapport de la Commission sur les programmes de citoyenneté et de résidence par investissement dans l'Union européenne de janvier 2019¹ a mis en évidence les préoccupations suscitées par ces programmes, notamment en ce qui concerne la sécurité, l'infiltration de la criminalité organisée, le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme, la fraude fiscale et la corruption. Selon ce rapport, lorsqu'ils sont gérés par des pays bénéficiant d'un accès sans visa à l'Union, les programmes de citoyenneté par investissement pourraient être utilisés pour contourner la procédure normale de visa Schengen et l'évaluation approfondie des risques qu'elle comporte².

Un accord d'exemption de visa entre l'UE et le Vanuatu³ s'applique depuis 2015. Avant 2015, le Vanuatu n'avait mis en œuvre qu'un seul programme de citoyenneté par investissement, dans le cadre duquel un nombre limité de passeports avaient été délivrés⁴. Toutefois, depuis 2015, le Vanuatu a mis en place des programmes supplémentaires de citoyenneté par investissement et le nombre de candidats retenus a considérablement augmenté. Selon les autorités du Vanuatu, deux programmes sont actuellement opérationnels: le programme de contribution au Vanuatu et le programme de soutien au développement. En mars 2021, le Vanuatu avait déjà délivré plus de 10 500 passeports dans le cadre de ses programmes de citoyenneté des investisseurs⁵. En avril 2021, le parlement du Vanuatu a approuvé un nouveau programme de citoyenneté qui n'est pas encore opérationnel⁶.

En 2017, la Commission a commencé à enquêter sur les programmes du Vanuatu, car ceux-ci donnaient lieu à de sérieux doutes, notamment en raison de leurs failles de sécurité. La Commission a également averti les autorités du Vanuatu des possibilités de suspension prévues par l'accord. Toujours en 2017, la Commission a demandé des informations aux autorités du Vanuatu sur la gestion des programmes, notamment en ce qui concerne les enquêtes de sécurité relatives aux demandeurs. En 2018, la Commission a obtenu des assurances du gouvernement du Vanuatu concernant les procédures d'enquête de sécurité, indiquant que ces procédures comprenaient des vérifications dans les bases de données d'Interpol.

Lors du cinquième dialogue politique renforcé entre l'UE et le Vanuatu, qui s'est tenu le 15 avril 2019, l'UE a réitéré ses préoccupations concernant les programmes de citoyenneté par investissement du Vanuatu, faisant observer qu'ils pourraient avoir une incidence sur l'accord d'exemption de visa. L'UE a précisé que, si les procédures de naturalisation relèvent de la décision souveraine du Vanuatu, des vérifications très strictes des antécédents en matière de sécurité sont essentielles pour prévenir tout abus.

En juillet 2019, il a été porté à l'attention de la Commission que des demandeurs avaient obtenu la citoyenneté dans le cadre des programmes de citoyenneté par investissement du Vanuatu alors qu'ils figuraient dans les bases de données d'Interpol et que certains demandeurs avaient présenté des documents falsifiés (notamment des casiers judiciaires vierges falsifiés) que les autorités du Vanuatu n'avaient pas détectés.

¹ COM(2019) 12 final.

² Pp. 22 à 24.

³ Accord entre l'Union européenne et la République du Vanuatu relatif à l'exemption de visa de court séjour (JO L 173 du 3.7.2015, p. 48).

⁴ Selon les informations fournies par les autorités du Vanuatu, 93 passeports ont été délivrés entre 2014 et 2015 dans le cadre du Capital Investment Immigration Program (CIIP).

⁵ Informations fournies par l'office des passeports du Vanuatu le 14 juin 2021.

⁶ Informations fournies par la délégation de l'UE le 17 juin 2021.

La Commission a envoyé des courriers aux autorités du Vanuatu pour leur demander de plus amples informations sur les programmes, les enquêtes de sécurité et l'octroi de la nationalité aux demandeurs figurant sur les listes de vigilance d'Interpol, avertissant à nouveau de la possibilité de suspendre l'exemption de visa⁷.

Lors du sixième dialogue politique renforcé entre l'UE et le Vanuatu, le 21 avril 2021, l'UE a rappelé l'incidence potentielle des programmes de citoyenneté par investissement du Vanuatu sur l'accord d'exemption de visa et a vivement recommandé au Vanuatu de s'attaquer immédiatement aux risques éventuels d'infiltration de la criminalité organisée, de blanchiment de capitaux, de fraude fiscale et de corruption associés à ces programmes. Lors de ce dialogue politique, le Vanuatu s'est engagé à mettre en œuvre des réformes afin de répondre à ces préoccupations, telles qu'une coopération étroite avec diverses parties prenantes – en particulier sa cellule de renseignement financier – ou la modification de la loi sur les passeports. Toutefois, en avril 2021, le gouvernement du Vanuatu a pris de nouvelles mesures pour mettre en place un nouveau programme de citoyenneté.

Sur la base des informations reçues du Vanuatu, la Commission a conclu que ses programmes destinés aux investisseurs présentaient de graves défaillances et failles de sécurité susceptibles de créer un risque pour la sécurité intérieure de l'UE et de ses États membres. En particulier, le délai moyen de traitement des demandes est trop court pour permettre un examen approfondi et il n'y a pas d'échange systématique d'informations avec le pays d'origine ou de résidence principale des demandeurs avant l'octroi de la citoyenneté. En outre, il n'existe aucune exigence de résidence ou de présence physique au Vanuatu. L'absence d'obligation de se soumettre à un entretien sur place suscite des doutes supplémentaires quant à la fiabilité de l'enquête de sécurité, car elle réduit les possibilités pour les autorités de corroborer les informations fournies dans la demande, y compris leur véracité et leur crédibilité.

Sur la base des données disponibles, l'étendue des programmes, le taux de rejet et les nationalités d'origine suscitent également des inquiétudes.

Premièrement, le nombre de candidats retenus est très élevé, avec plus de 10 500 octrois de la nationalité en échange d'investissements entre 2013 et 2021, selon l'office des passeports du Vanuatu.

Deuxièmement, le taux de rejet est extrêmement faible. Sur la base des informations disponibles, seule une demande a été rejetée jusqu'en 2020⁸. Cela soulève d'autres doutes quant à la fiabilité de l'examen de sécurité et à la vérification des antécédents.

Troisièmement, les pays d'origine des demandeurs retenus comprennent certains pays qui sont généralement exclus d'autres programmes de citoyenneté, tels que l'Iran et l'Afghanistan, et d'autres pays dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour de courts séjours dans l'UE, à savoir notamment le Nigeria, le Yémen, la Syrie, le Pakistan et la Libye.

En conséquence, les programmes mis en place par le Vanuatu depuis 2015 permettent aux ressortissants soumis à l'obligation de visa de contourner la procédure normale de visa Schengen et l'évaluation approfondie des risques individuels en matière de migration et de sécurité qu'elle comporte. Les programmes de citoyenneté par investissement du Vanuatu ne

⁷ Lettres envoyées par la Commission au Vanuatu le 15 novembre 2019 et le 18 juin 2020.

⁸ Informations fournies par l'office des passeports du Vanuatu le 22 septembre 2020.

garantissent pas le niveau élevé de sécurité mentionné dans le rapport de la Commission de 2019 sur les programmes de citoyenneté et de résidence par investissement⁹.

Enfin, les systèmes mis en place depuis 2015 ont fait l'objet d'une promotion commerciale indiquant qu'ils offrent un accès sans visa à l'UE, bien que l'accord d'exemption de visa ne vise pas à permettre aux ressortissants de pays tiers qui sont soumis à l'obligation de visa pour se rendre dans l'UE de contourner cette obligation en acquérant la nationalité du Vanuatu. Si l'UE 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 instrument de mobilisation d'investissements individuels en échange de la citoyenneté.

L'accord peut être suspendu en tout ou en partie pour des raisons d'ordre public ou de protection de la sécurité nationale¹⁰.

Dans ce contexte, la Commission considère que les programmes destinés aux investisseurs mis en place au Vanuatu vont à l'encontre des objectifs de la politique de l'Union en matière de visas et de la distinction opérée, dans le règlement (UE) 2018/1806¹¹, entre les pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa et les pays tiers dont les ressortissants ne sont pas soumis à une telle obligation, qui est déterminée par l'UE sur la base d'une évaluation au cas par cas d'une série de critères relatifs, entre autres, à la sécurité. Ces programmes donnent aux ressortissants de pays tiers, qui seraient soumis à l'obligation de visa s'ils n'avaient pas obtenu la nationalité du Vanuatu, la possibilité de se rendre sans visa dans l'UE, sans passer par la vérification de sécurité requise par la procédure de visa Schengen avant leur arrivée aux frontières extérieures.

Compte tenu de ce qui précède, une suspension partielle et proportionnée de l'accord d'exemption de visa est justifiée afin d'atténuer l'incidence des programmes de citoyenneté par investissement sur le régime d'exemption de visa entre l'UE et le Vanuatu. Étant donné qu'il ne sera pas possible dans la pratique aux gardes-frontières des États membres de déterminer si un passeport ordinaire a été délivré dans le cadre d'un programme destiné aux investisseurs, la suspension de l'accord devrait concerner tous les passeports ordinaires délivrés depuis le 25 mai 2015, date à laquelle Vanuatu a commencé à délivrer un nombre important de passeports en échange d'investissements.

⁹ COM(2019) 12 final.

¹⁰ Article 8, paragraphe 4, de l'accord d'exemption de visa entre l'Union européenne et Vanuatu, précité.

¹¹ Règlement (UE) 2018/1806 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation (*JO L 303 du 28.11.2018, p. 39*).

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

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

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 77, paragraphe 2, point a),

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 218, paragraphe 9,

considérant ce qui suit:

- (1) L'accord entre l'Union européenne et la République du Vanuatu (ci-après les «parties») relatif à l'exemption de visa de court séjour¹ (ci-après l'«accord») a été conclu le 28 mai 2015² afin de faciliter les déplacements des citoyens du Vanuatu dans l'Union et ceux des citoyens de l'Union au Vanuatu.
- (2) L'accord repose sur la volonté commune des parties d'encourager les contacts interpersonnels, de stimuler le tourisme et de dynamiser les échanges commerciaux entre l'Union et le Vanuatu.
- (3) En vertu de l'article 8, paragraphe 4, de l'accord, chaque partie peut suspendre l'application de tout ou partie de l'accord, notamment pour des raisons d'ordre public et de protection de la sécurité nationale. La décision de suspension doit être notifiée à l'autre partie au plus tard 2 mois avant son entrée en vigueur prévue. Si la suspension n'a plus lieu d'être, la partie contractante qui en a pris la décision informe immédiatement l'autre partie contractante et lève la suspension.
- (4) Le Vanuatu applique des programmes de citoyenneté par investissement, en vertu desquels elle a accordé la nationalité vanuatuane à des ressortissants d'autres pays n'ayant aucun lien préalable avec le Vanuatu, rendant des décisions positives pour la grande majorité des demandes. Jusqu'en mars 2021, elle a délivré plus de 10 500 passeports avec un taux de refus extrêmement faible³. Cela soulève des doutes quant à la fiabilité de l'examen de sécurité et à la vérification des antécédents effectués par les autorités du Vanuatu.
- (5) Lors d'échanges qui ont eu lieu en octobre 2017, novembre 2019, juin 2020 et mars 2021, la Commission a exprimé de vives inquiétudes et a averti le gouvernement du Vanuatu de la possibilité de rétablir l'obligation de visa. Les explications fournies par le Vanuatu n'ont pas été suffisantes pour dissiper ces inquiétudes.

¹ JO L 173 du 3.7.2015, p. 48.

² Décision (UE) 2016/272 du Conseil du 12 février 2016 concernant la conclusion, au nom de l'Union européenne, de l'accord entre l'Union européenne et la République du Vanuatu relatif à l'exemption de visa de court séjour (JO L 52 du 27.2.2016, p. 11).

³ Informations fournies par l'office des passeports du Vanuatu le 14 juin 2021.

- (6) L'octroi de la citoyenneté à des demandeurs figurant dans les bases de données d'Interpol contredit les assurances données précédemment par les autorités du Vanuatu en ce qui concerne les enquêtes de sécurité et soulève d'autres craintes quant à la fiabilité des procédures d'enquête de sécurité des programmes.
- (7) Parmi les nationalités d'origine des demandeurs retenus qui ont obtenu la nationalité vanuatuanne figurent celles de plusieurs pays dont les ressortissants doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures de l'Union. En outre, la Commission a fait part de ses préoccupations concernant l'absence d'exigence de présence physique ou de résidence, les délais de traitement courts des programmes et l'absence d'échange systématique d'informations avec les pays d'origine ou de résidence principale des demandeurs. La Commission est parvenue à la conclusion que l'examen des demandes relatives aux programmes de citoyenneté par investissement du Vanuatu ne garantissait pas un niveau élevé de sécurité.
- (8) La suspension de l'accord devrait être limitée aux passeports ordinaires délivrés à partir du 25 mai 2015, lorsque le nombre de demandeurs retenus dans le cadre des programmes de citoyenneté par investissement du Vanuatu a commencé à augmenter de manière significative.
- (9) Par conséquent, l'application de l'accord devrait être suspendue à l'égard de tous les citoyens du Vanuatu titulaires d'un passeport ordinaire délivré par le Vanuatu à partir du 25 mai 2015.
- (10) La présente décision constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen auxquelles l'Irlande ne participe pas, conformément à la décision 2002/192/CE du Conseil⁴; l'Irlande ne participe donc pas à l'adoption de la présente décision et n'est pas liée par celle-ci ni soumise à son application.

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

L'accord entre l'Union européenne et la République du Vanuatu relatif à l'exemption de visa de court séjour est suspendu pour les ressortissants du Vanuatu titulaires d'un passeport ordinaire délivré par le Vanuatu à partir du 25 mai 2015.

Article 2

La présente décision entre en vigueur le [deux mois après la publication – OP: prière d'insérer une date spécifique].

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*

⁴ Décision 2002/192/CE du Conseil du 28 février 2002 relative à la demande de l'Irlande de participer à certaines dispositions de l'acquis de Schengen (JO L 64 du 7.3.2002, p. 20).