

**N° 6337<sup>2</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2011-2012

**PROJET DE LOI**

**portant approbation de l'Accord entre le Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas (les Etats du Benelux) et la République du Kosovo relatif à la reprise et à la réadmission des personnes en situation irrégulière (Accord de reprise et de réadmission) et du Protocole d'application, signés à Bruxelles, le 12 mai 2011**

\* \* \*

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ETRANGERES ET EUROPEENNES, DE LA DEFENSE, DE LA COOPERATION ET DE L'IMMIGRATION**

(5.3.2012)

La Commission se compose de: M. Ben FAYOT, Président; M. Marc ANGEL, Rapporteur; Mme Nancy ARENDT, MM. Xavier BETTEL, Fernand BODEN, Félix BRAZ, Mme Christine DOERNER, MM. Norbert HAUPERT, Fernand KARTHEISER, Mmes Martine MERGEN, Lydia MUTSCH et Lydie POLFER, Membres.

\*

**I. PROCEDURE LEGISLATIVE**

Le projet de loi sous rubrique a été déposé par Monsieur le Ministre des Affaires étrangères en date du 29 septembre 2011.

L'avis du Conseil d'Etat est intervenu le 14 février 2012.

Au cours de sa réunion du 5 mars 2012, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration a nommé M. Marc Angel comme rapporteur du projet de loi sous rubrique.

En date du 5 mars 2012, la commission a examiné le texte du projet de loi et l'avis du Conseil d'Etat et a adopté le présent rapport.

\*

**II. INTRODUCTION**

Les accords de réadmission s'inscrivent dans le contexte de la lutte contre l'immigration clandestine, que ce soit au niveau bilatéral, intergouvernemental ou communautaire. Ces accords permettent, moyennant des obligations précises et réciproques, de faciliter le retour des personnes en séjour irrégulier dans leur pays d'origine ou de transit. Pour ce faire, ils définissent également de manière détaillée les critères techniques et opérationnels de la procédure de réadmission. Généralement, les accords de réadmission prévoient non seulement l'obligation de réadmettre les ressortissants des Parties contractantes, celle-ci étant un principe de droit international coutumier, mais consacrent également l'engagement de chaque Partie à réadmettre les apatrides ainsi que les ressortissants de pays tiers qui ne répondent pas ou plus aux conditions d'entrée ou de séjour sur le territoire de l'autre Partie.

Depuis le Traité d'Amsterdam, signé le 2 octobre 1997 et entré en vigueur le 1er mai 1999, la lutte contre l'immigration clandestine de ressortissants de pays tiers est un des thèmes centraux de la politique commune de l'Union européenne en matière de migrations. Selon une communication de la Commission européenne sur les priorités d'action en matière de lutte contre l'immigration clandestine de ressortissants de pays tiers, le „retour, organisé dans le plein respect des droits fondamentaux, reste une pierre angulaire de la politique de l'UE en matière de migrations. Une politique de retour efficace est essentielle pour que l'opinion publique apporte son soutien à des mesures dans des domaines tels que l'immigration légale et l'asile.“ La Commission ajoute que la „conclusion d'accords de réadmission restera également une priorité. Les négociations en cours devraient être achevées et de nouveaux mandats de négociation devraient être adoptés“.<sup>1</sup>

Cette orientation a également été retenue dans le Pacte européen sur l'immigration et l'asile, adopté par le Conseil européen en octobre 2008, ainsi que dans le Programme de Stockholm, adopté par le Conseil européen en décembre 2009. Dans ce dernier, le Conseil européen conclut qu'il „convient de conclure des accords de réadmission effectifs et opérationnels, cas par cas, au niveau bilatéral ou de l'Union“ et qu'il „faut veiller à ce que les efforts consentis par l'Union en matière de réadmission apportent une valeur ajoutée aux politiques de retour et en renforcent l'efficacité, notamment pour ce qui est des accords et des pratiques qui existent au niveau bilatéral“. Le Conseil note en outre qu'il „convient que la Commission présente, en 2010, une évaluation des accords de réadmission de la Communauté/l'Union, y compris des négociations qui sont en cours, et propose un mécanisme pour surveiller leur mise en œuvre. Sur cette base, le Conseil devrait définir une stratégie renouvelée et cohérente en matière de réadmission, tenant compte de l'ensemble des relations avec le pays concerné, y compris une approche commune à l'égard des pays tiers qui ne coopèrent pas pour ce qui est de réadmettre leurs ressortissants“.

Les résultats de cette évaluation ont été présentés en février 2011 dans une communication de la Commission européenne.<sup>2</sup> Dans celle-ci, la Commission conclut que „les accords de réadmission conclus avec l'UE apportent une valeur ajoutée du point de vue de la réadmission de ressortissants, en particulier dans les pays voisins de l'UE. Ils constituent en tant que tels des instruments utiles pour freiner les migrations irrégulières en provenance des pays tiers.“ La Commission signale en outre que les négociations relatives à la réadmission sont difficiles avec plusieurs pays, dont les plus importants pays d'origine et de transit de la migration irrégulière. En particulier, l'absence d'incitants donnés par l'Union à ses homologues des pays tiers tels que, par exemple, des mesures en matière de visas ou une assistance financière afin de renforcer la capacité de ces pays à appliquer l'accord correctement, entrave la capacité de l'Union à conclure et mettre en œuvre ces accords efficacement.<sup>3</sup>

Depuis 1999, c'est-à-dire depuis que la Communauté européenne est devenue compétente en cette matière, le Conseil a autorisé la Commission à négocier des accords de réadmission avec dix-neuf pays tiers, à savoir l'Albanie, l'Algérie, l'Ancienne République yougoslave de Macédoine, la Bosnie-et-Herzégovine, le Cap-Vert, la Chine, la Géorgie, Hong Kong, Macao, la Moldova, le Monténégro, le Maroc, le Pakistan, la Russie, la Serbie, le Sri Lanka, la Turquie, l'Ukraine et le Belarus, dont treize sont entrés en vigueur entre 2001 et 2011 (Albanie, Ancienne République yougoslave de Macédoine, Bosnie-et-Herzégovine, Géorgie, Hong Kong, Macao, Moldova, Monténégro, Russie, Serbie, Sri Lanka, Ukraine et Pakistan).<sup>4</sup>

Or, il y a lieu de remarquer que ces accords communautaires de réadmission ne représentent qu'une part minime dans le nombre d'accords de ce type. En effet, les accords de réadmission communautaires n'empêchent pas les Etats membres de conclure des accords de réadmission bilatéraux, pour autant que le Conseil de l'Union européenne n'ait pas confié un mandat de négociation à la Commission européenne.

1 „Communication de la Commission sur les priorités d'action en matière de lutte contre l'immigration clandestine de ressortissants de pays tiers“ [COM(2006) 402 du 19 juillet 2006], p. 11.

2 Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil: „Evaluation des accords de réadmission conclus par l'UE“ [COM(2011) 76 du 23 février 2011].

3 Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: „Communication sur la migration“ [COM(2011) 248 du 4 mai 2011].

4 Commission Staff Working Document accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: „Evaluation of EU Readmission Agreements, EU Readmission Agreements: Brief overview of state of play“ [SEC (2011) 209 du 23 février 2011].

Ainsi, l'Accord sous rubrique fait suite à toute une série d'accords similaires que les Etats du Benelux ont conclus dans le passé. Dans le cadre du Benelux, le Luxembourg est actuellement lié par des accords de réadmission signés avec les Parties suivantes: la France, l'Autriche, l'Allemagne, la Slovénie, la Roumanie, la Bulgarie, l'Estonie, la Lituanie, la Lettonie, la Croatie, la Hongrie, la Slovaquie, la République fédérale de Yougoslavie, la Suisse, l'Ancienne République yougoslave de Macédoine, la Bosnie-et-Herzégovine et l'Arménie. Dans le cadre de l'espace Schengen, un accord a été conclu avec la Pologne en 1991. Le 28 mars 2006, le Luxembourg a signé un „Memorandum of Understanding (MoU)“ avec le Nigéria visant la réadmission de personnes en situation irrégulière.

Sur la base des accords existants, le nombre de personnes ayant fait l'objet d'une procédure de réadmission à la demande des autorités luxembourgeoises était de 54 en 2009 et de 49 en 2010. Les pays d'origine concernés étaient l'Albanie (15 personnes en 2009, 4 en 2010), la Bosnie-et-Herzégovine (3 en 2009, 5 en 2010), la Croatie (2 en 2009, 4 en 2010), l'Ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM) (2 en 2009), la Moldavie (4 en 2010), le Monténégro (10 en 2009 et 10 en 2010), le Nigéria (13 en 2009, 10 en 2010), la Russie (3 en 2009, 2 en 2010), la Serbie (5 en 2009, 10 en 2010) et l'Ukraine (1 en 2009).<sup>5</sup>

\*

### III. EXAMEN DU PROJET DE LOI

#### 1. Objet du projet de loi

Le projet de loi sous rubrique vise à faire approuver par la Chambre des Députés l'Accord entre le Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas et la République du Kosovo relatif à la reprise et la réadmission des personnes en situation irrégulière et le Protocole d'application, signés à Bruxelles, le 12 mai 2011. L'Accord a pour but de faciliter la réadmission, par les Parties contractantes respectives, de personnes séjournant irrégulièrement sur le territoire d'une Partie contractante, c'est-à-dire des personnes qui ne remplissent pas ou ne remplissent plus les conditions d'entrée ou de séjour en vigueur.

L'Accord qui a été négocié par la Belgique au nom des Etats membres du Benelux comporte 19 articles et est accompagné d'un Protocole d'application.

#### 2. Contenu de l'Accord

##### *Article 1:*

L'article 1er est consacré aux définitions et au champ d'application de l'Accord.

##### *Article 2:*

L'Accord prévoit la reprise par la Partie contractante requise de ses propres ressortissants ou citoyens étant en séjour irrégulier sur le territoire de la Partie contractante requérante lorsqu'il peut être prouvé ou valablement présumé sur la base du commencement de preuve fourni, qu'ils possèdent la nationalité ou la citoyenneté de la Partie contractante requise.

##### *Article 3:*

L'Accord prévoit par ailleurs la réadmission par la Partie contractante requise des ressortissants d'Etats tiers ou des apatrides qui ne répondent pas ou plus aux conditions d'entrée ou de séjour sur le territoire de la Partie contractante requérante lorsqu'il peut être prouvé ou valablement présumé sur la base du commencement de preuve fourni, que ces ressortissants (1) sont en possession d'un titre de séjour en cours de validité délivré par la Partie requise, ou (2) sont en possession d'un visa valable autre qu'un visa de transit délivré par la Partie requise, ou (3) étaient en possession, à l'entrée sur le territoire de la Partie requérante, d'un titre de séjour en cours de validité ou d'un visa valable autre qu'un visa de transit délivré par la Partie requise, ou (4) sont entrés sur le territoire de la Partie requérante après avoir transité ou séjourné sur le territoire de la Partie requise.

<sup>5</sup> Réponse du Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration à la question parlementaire n° 1207 du 31 janvier 2011.

*Article 4:*

Cet article retient que toute demande de reprise ou de réadmission doit être introduite par écrit auprès de l'autorité compétente de la Partie requise. L'article 8 du Protocole d'application précise que les Parties échangent par écrit une liste des autorités compétentes pour l'application de l'Accord. L'article 4 de l'Accord indique par ailleurs les éléments qui doivent figurer dans une demande de reprise ou de réadmission.

*Article 5:*

Cet article a trait aux moyens de preuve concernant les ressortissants propres. Sont notamment cités les documents permettant d'apporter la preuve de la nationalité ou de la citoyenneté.

*Article 6:*

Cet article a trait aux moyens de preuve concernant les ressortissants de pays tiers.

*Article 7:*

Cet article précise les délais pour la formulation d'une demande de reprise ou de réadmission. Ainsi, la demande de reprise d'un ressortissant propre ou d'un citoyen peut à tout moment être présentée par l'autorité compétente de la Partie requérante, lorsqu'il a été constaté que la personne concernée ne remplit pas ou ne remplit plus les conditions d'entrée ou de séjour sur le territoire de la Partie requérante. Quant à la demande de réadmission d'un ressortissant d'un Etat tiers, elle doit être présentée dans un délai maximum d'un an après que la Partie requérante a eu connaissance du fait que cette personne ne remplit pas ou ne remplit plus les conditions d'entrée ou de séjour sur le territoire de la Partie requérante. La Partie contractante requise est tenue de répondre dans un délai maximum de 28 jours calendrier aux demandes de reprise ou de réadmission qui lui sont adressées. Dans le cas où la demande a été approuvée, ou, le cas échéant, à l'expiration du délai de 28 jours calendrier, la Partie requérante transfère sans délai la personne dont la reprise ou la réadmission a été acceptée et, en tout état de cause, au plus tard dans le délai de trois mois.

*Article 8:*

Cet article porte sur les modalités de transfert et les modes de transport. Avant de transférer une personne, les autorités compétentes de la Partie requérante informent par écrit les autorités compétentes de la Partie requise de la date et des modalités du transfert, ainsi que du recours éventuel à des escortes. L'article 4 du Protocole d'application précise à ce sujet que l'autorité compétente de la Partie requérante informe l'autorité compétente de la Partie requise au moins deux jours ouvrables avant le transfert envisagé de son intention d'y procéder.

*Article 9:*

Le transit de ressortissants d'Etats tiers par le territoire d'une Partie contractante est possible, si une autre Partie contractante en fait la demande et lorsque la poursuite du voyage dans d'éventuels autres Etats de transit, et la réadmission par l'Etat de destination sont assurées.

*Article 10:*

Cet article définit les règles spécifiques en matière de procédure de transit.

*Article 11:*

Cet article stipule que les frais de transport jusqu'à la frontière de l'Etat de destination finale, engagés dans le cadre de la reprise, de la réadmission et du transit, sont à charge de la Partie requérante.

*Article 12:*

Cet article définit les règles spécifiques à respecter en matière de protection des données personnelles.

*Article 13:*

L'article 13 énumère les différents conventions et accords internationaux aux obligations desquels l'Accord sous rubrique ne porte pas atteinte. Il s'agit d'une clause dite „de non-incidence“ qui confirme l'applicabilité et le respect des instruments relatifs aux droits de l'homme.

*Article 14:*

Cet article prévoit la création d'un comité d'experts chargé de suivre et de faire des propositions au sujet de l'application du présent Accord.

*Article 15:*

Cet article renvoie au Protocole d'application contenant les autres dispositions pratiques nécessaires à l'application de l'Accord. Le Protocole d'application règle notamment la désignation des autorités compétentes, la désignation des points de passage frontaliers et les conditions applicables au transit sous escorte des personnes à reprendre ou à réadmettre ou à faire transiter.

*Article 16:*

Cet article permet d'étendre l'application de l'Accord aux territoires du Royaume des Pays-Bas situés hors de l'Europe.

*Article 17:*

Cet article précise que l'Accord entrera en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant la date de réception par le Gouvernement belge des notifications de deux Etats signataires, dont l'un est la République du Kosovo, signifiant l'accomplissement des formalités internes requises pour son entrée en vigueur.

*Article 18:*

L'Accord est conclu pour une durée indéterminée. Il peut être suspendu pour des motifs graves, en particulier en raison de la protection de la sûreté de l'Etat, de l'ordre public ou de la santé publique, ou dénoncé pour des raisons graves.

*Article 19:*

Le Gouvernement du Royaume de Belgique est dépositaire de l'Accord.

\*

#### **IV. L'AVIS DU CONSEIL D'ETAT**

Dans son avis du 14 février 2012, le Conseil d'Etat présente le contenu de l'Accord et note que l'article 13 du Protocole d'application prévoit que les annexes, qui font partie intégrante dudit Protocole, peuvent être modifiées par décision écrite des Parties. Ces modifications entreront en vigueur à une date à fixer par les Parties. Selon le Conseil d'Etat, cette clause d'approbation anticipée ne soulève pas de problème d'ordre constitutionnel dans la mesure où son objet est circonscrit de manière précise par rapport à des dispositions qui règlent des questions relevant de l'application pratique de l'Accord.

Finalement, le Conseil d'Etat évoque les critiques avancées par plusieurs organisations non gouvernementales, avant de préciser que l'Accord ne contient pas, *per se*, une quelconque disposition portant atteinte aux droits des personnes en situation irrégulière. Constatant que l'Accord aura pour effet de faciliter le recours à la procédure du retour forcé, la Haute Corporation estime qu'il est d'autant plus important de promouvoir le retour volontaire.

\*

#### **V. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION**

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration recommande à la Chambre des Députés d'adopter le présent projet de loi dans la teneur qui suit:

\*

**PROJET DE LOI**

**portant approbation de l'Accord entre le Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas (les Etats du Benelux) et la République du Kosovo relatif à la reprise et à la réadmission des personnes en situation irrégulière (Accord de reprise et de réadmission) et du Protocole d'application, signés à Bruxelles, le 12 mai 2011**

**Article unique.**– Sont approuvés l'Accord entre le Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas (les Etats du Benelux) et la République du Kosovo relatif à la reprise et à la réadmission des personnes en situation irrégulière (Accord de reprise et de réadmission) et le Protocole d'application, signés à Bruxelles, le 12 mai 2011.

Luxembourg, le 5 mars 2012

*Le Rapporteur,*  
Marc ANGEL

*Le Président,*  
Ben FAYOT

