

N° 6744²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2014-2015

PROJET DE LOI

portant approbation du Protocole entre les Gouvernements des Etats du Benelux (Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas) et le Gouvernement de la République de Serbie signé à Bruxelles, le 25 janvier 2013, portant application de l'Accord entre la Communauté européenne et la République de Serbie concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier signé à Bruxelles, le 18 septembre 2007

* * *

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

(30.3.2015)

La Commission se compose de: M. Marc ANGEL, Président; Mme Claudia DALL'AGNOL, Rapporteure; MM. Claude ADAM, Eugène BERGER, Yves CRUCHTEN, Gusty GRAAS, Jean-Marie HALSDORF, Fernand KARTHEISER, Laurent MOSAR, Mme Lydie POLFER, MM. Marc SPAUTZ, Serge WILMES et Claude WISELER, Membres.

*

I. PROCEDURE LEGISLATIVE

Le projet de loi sous rubrique a été déposé par Monsieur le Ministre des Affaires étrangères et européennes en date du 5 novembre 2014.

Au cours de sa réunion du 15 décembre 2014, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration a nommé Madame Claudia Dall'Agnol comme rapporteure du projet de loi sous rubrique.

L'avis du Conseil d'Etat est intervenu le 19 décembre 2014.

En date du 9 février 2015, la commission a examiné le texte du projet de loi et l'avis du Conseil d'Etat.

Le 30 mars 2015, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration 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.*“¹ 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.

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 vingt-deux pays tiers, à savoir l'Albanie, l'Algérie, l'Ancienne République yougoslave de Macédoine, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, 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 Tunisie, la Turquie, l'Ukraine et le Belarus, dont quatorze sont entrés en vigueur (Albanie, Ancienne République yougoslave de Macédoine, Bosnie-et-Herzégovine, Géorgie, Hong Kong, Macao, Moldova, Monténégro, Russie, Serbie, Sri Lanka, Turquie, Ukraine et Pakistan).

Comme tout accord communautaire, ces accords sont d'application directe et n'ont pas besoin d'être ratifiés. Après la signature d'un accord de réadmission communautaire, il appartient aux Etats membres de négocier sur base bilatérale avec les autorités compétentes du pays en question un protocole d'application, dont l'objet est de définir les modalités pratiques de mise en œuvre. Cependant, il y a lieu de souligner que la mise en œuvre d'un accord de réadmission n'implique pas nécessairement l'existence d'un protocole d'application. Dans une communication portant sur l'évaluation des accords de réadmission conclus par l'UE, la Commission souligne qu'elle „*a toujours insisté sur le fait que les accords de réadmission de l'UE sont des instruments autonomes, directement opérationnels, qui n'exigent pas nécessairement la conclusion de protocoles d'application bilatéraux avec le pays tiers.*“ Elle ajoute par ailleurs que dans „*une perspective à plus long terme, ces protocoles servent simplement d'instrument intermédiaire, même s'ils ont parfois un caractère obligatoire.*“²

*

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 le Protocole entre les Gouvernements des Etats du Benelux (le Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas) et le Gouvernement de la République de Serbie portant application de l'Accord entre la Communauté européenne et la République de Serbie concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier signé à Bruxelles, le 18 septembre 2007.

Le Protocole qui a été négocié par les Pays-Bas au nom des Etats membres du Benelux a été signé le 25 janvier 2013 à Bruxelles. Il comporte 17 articles et cinq annexes et se fonde sur l'article 19 de l'Accord de réadmission conclu entre l'Union européenne et la Serbie. Rappelons que le premier paragraphe de cet article stipule qu'„*à la demande d'un Etat membre ou de la Serbie, la Serbie et cet*

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], p. 4.

Etat membre élaborent un protocole d'application définissant les règles relatives aux éléments suivants: a) la désignation des autorités compétentes, les points de passage frontaliers et l'échange des points de contact; b) les modalités de retour dans le cadre de la procédure accélérée; c) les conditions applicables au rapatriement sous escorte, y compris au transit sous escorte des ressortissants des pays tiers et des apatrides; d) les moyens et documents s'ajoutant à ceux énumérés aux annexes 1 à 5 du présent accord.

Selon l'exposé des motifs du projet de loi, le Protocole d'application doit faire l'objet d'une procédure de ratification, ceci dans l'intérêt de la sécurité juridique et en vue d'une plus grande transparence. Ensuite, les auteurs du projet de loi informent sur le nombre de rapatriements vers la République de Serbie au cours des années 2010-2014:

2010: 10, dont 4 retours forcés;

2011: 350;

2012: 784, dont 52 retours forcés;

2013: 155, dont 4 retours forcés;

2014: 89, dont 28 retours forcés.

La plupart des rapatriements sont organisés avec le soutien de l'agence Frontex.

2. Contenu du Protocole

L'article 1 du Protocole a trait aux autorités compétentes responsables pour l'application de l'Accord. Il renvoie à l'annexe 1 dans laquelle sont désignées ces autorités pour chaque Partie contractante.

L'article 2 traite des points de passage frontaliers qui sont énumérés à l'annexe 2.

L'article 3 concerne la procédure de réadmission des ressortissants des Parties. Le premier paragraphe de cet article stipule que la demande de réadmission au sens de l'article 7 de l'Accord de réadmission de 2007 comporte les données mentionnées à l'annexe 6 de cet Accord. Les données devant figurer dans la réponse à une demande de réadmission sont mentionnées à l'annexe 3 du Protocole.

L'article 4 prévoit qu'un entretien peut avoir lieu afin d'établir la nationalité de la personne à réadmettre, si aucun des documents énumérés aux annexes 1, 2 et 5 de l'Accord de réadmission ne peut être présenté par la Partie requérante.

L'article 5 porte sur la mise en œuvre de la procédure accélérée, alors que l'article 6 a trait à la procédure de réadmission des ressortissants des pays tiers et des apatrides.

L'article 7 porte sur la procédure de transit. Ainsi, une demande de transit concernant des ressortissants de pays tiers ou des apatrides est envoyée aux autorités compétentes de la Partie requise, de préférence dans les sept jours calendaires précédant le transit. La Partie requise répond sans délai, dans les cinq jours calendaires au plus tard. Le troisième paragraphe de cet article précise que la réponse à la demande de transit doit comporter les données mentionnées à l'annexe 5 du Protocole, alors que le quatrième paragraphe stipule que le transit de ressortissants de pays tiers ou d'apatrides s'effectue par les points de passage frontaliers cités à l'annexe 2 du Protocole.

Aux termes de l'article 8, une escorte est une personne désignée par la Partie requérante et chargée d'accompagner la personne à réadmettre ou en transit. Sur le territoire de la Partie requise, l'escorte se trouve sous l'autorité de la Partie requise. La Partie requérante peut demander le soutien des autorités de la Partie requise pour un transit donné. Dans sa réponse à la demande de transit, la Partie requise déclare si elle peut fournir le soutien demandé.

L'article 9 contient des dispositions relatives aux obligations des escortes lors de la réadmission ou du transit. Il est précisé que les pouvoirs de l'escorte accompagnant une personne se limitent à la légitime défense. L'escorte accomplit sa mission sans armes et en civil. Elle doit être en possession d'une autorisation d'escorte, d'une autorisation de réadmission ou de transit et d'une pièce d'identité.

L'article 10 donne des précisions supplémentaires sur la question des coûts.

L'article 11 stipule que les Parties se prêtent mutuellement assistance pour l'analyse des questions en rapport avec l'application de l'Accord et du Protocole. En outre, il permet d'organiser une réunion d'experts des autorités compétentes des Parties.

L'article 12 précise que la langue de communication entre les Parties est l'anglais, pendant que l'article 13 rappelle que les annexes 1 à 5 font partie intégrante du Protocole.

Les articles 14 et 15 portent respectivement sur les modifications du Protocole et son application territoriale.

L'article 16 précise que le Royaume de Belgique est dépositaire du Protocole.

Finalement, l'article 17 porte sur l'entrée en vigueur et la dénonciation du Protocole. Celui-ci entrera en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant la notification par le dépositaire au Comité mixte de réadmission que les procédures internes nécessaires à cette fin ont été accomplies par chaque Partie.

*

IV. L'AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 19 décembre 2014, le Conseil d'Etat constate que l'article 14, paragraphe 3, du Protocole comporte une clause d'approbation anticipée. La Haute Corporation ajoute que cette disposition ne devrait toutefois pas poser de problèmes au regard de l'article 37 de la Constitution dans la mesure où la portée de l'assentiment préalable est tracée avec suffisamment de précision. Finalement, le Conseil d'Etat approuve le projet de loi sous rubrique.

*

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 du Protocole entre les Gouvernements des Etats du Benelux (Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas) et le Gouvernement de la République de Serbie signé à Bruxelles, le 25 janvier 2013, portant application de l'Accord entre la Communauté européenne et la République de Serbie concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier signé à Bruxelles, le 18 septembre 2007

Article unique.— Est approuvé le Protocole entre les Gouvernements des Etats du Benelux (Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas) et le Gouvernement de la République de Serbie signé à Bruxelles, le 25 janvier 2013, portant application de l'Accord entre la Communauté européenne et la République de Serbie concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier signé à Bruxelles, le 18 septembre 2007.

Luxembourg, le 30 mars 2015

La Rapporteuse,
Claudia DALL'AGNOL

Le Président,
Marc ANGEL