

N° 7413²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2019-2020

PROJET DE LOI

portant approbation du Protocole entre l'Ukraine et les Etats Benelux (le Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas) appliquant l'Accord entre l'Union européenne et l'Ukraine relatif à la réadmission des personnes en situation irrégulière, fait à Bruxelles, le 17 décembre 2018

* * *

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

(13.1.2020)

La commission se compose de : M. Yves CRUCHTEN, Président, Mme Lydia MUTSCH, Rapportrice, M. Eugène BERGER, Mme Djuna BERNARD, M. Mars DI BARTOLOMEO, Mme Stéphanie EMPAIN, M. Gusty GRAAS, M. Jean-Marie HALSDORF, M. Fernand KARTHEISER, M. Laurent MOSAR, Mme Lydie POLFER, Mme Viviane REDING, M. Marc SPAUTZ, M. David WAGNER, M. 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 26 février 2019.

L'avis du Conseil d'État est intervenu le 12 novembre 2019.

Au cours de sa réunion du 25 novembre 2019, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile a nommé Mme Lydia Mutsch rapportrice du projet de loi et a analysé le projet de loi.

Le 13 janvier 2020, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile 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, multilatéral ou communautaire et permettent, moyennant des obligations précises et réciproques, de faciliter le retour des personnes en séjour irrégulier dans leur pays d'origine ou de transit.

En pratique, une coopération ponctuelle concernant les retours de personnes en situation irrégulière se fait aussi avec des pays qui n'ont pas conclu d'accord de réadmission. Dans certains cas, cette coopération s'avère compliquée. Les accords de réadmission devraient, en théorie, améliorer cette coopération et fixer les diverses procédures impliquées dans les retours. Ils admettent comme principe

général que chaque État contractant réadmet sur son territoire ses propres nationaux qui se trouvent en séjour irrégulier sur le territoire d'un autre État contractant.

Les accords de réadmission fixent notamment la procédure à observer pour identifier la personne en situation irrégulière et pour la procurer d'un document de voyage (« laisser-passer »). En pratique, les personnes en situation irrégulière sont transportées à Bruxelles dans leur consulat respectif pour y avoir un entretien dans le cadre de leur identification. Une autre possibilité est constituée par le projet européen VCI (« Video-Conferencing for Identification ») auquel le Luxembourg participe en tant que membre fondateur. Les entretiens respectifs se font à distance par le biais de la communication électronique. Dans certains cas, les consuls viennent au Luxembourg. Par ailleurs, le projet EURLO (« European Liaison Officer ») établit un réseau de personnes de liaison dans les pays d'origine. Un fusionnement des projets VCI et EURLO est prévu, de sorte que les personnes de liaison peuvent communiquer directement dans le cadre de l'identification d'une personne.

Les accords de réadmission définissent également de manière détaillée les critères techniques et opérationnels de la procédure de réadmission. Par ailleurs, ils déterminent les personnes ou instances de contact dans chaque pays et fixent les délais à observer.

Depuis le Traité d'Amsterdam, entré en vigueur le 1^{er} 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 migration. Dans le cadre de l'agenda européen en matière de migration, la Commission européenne a proposé de réduire les incitations à la migration irrégulière en révisant la méthode d'approche aux accords de réadmission.¹

Ainsi, dans le plan d'action en matière de retour présenté en septembre 2015, il est confirmé que le « retour dans leur pays d'origine, dans le plein respect du principe de non-refoulement, des migrants en situation irrégulière qui ne bénéficient pas du droit de séjour dans l'Union européenne, est un élément essentiel de l'action d'ensemble de l'UE pour traiter la question des migrations et, en particulier, pour réduire la migration irrégulière. »²

Si cette logique souligne donc la pertinence d'une politique robuste de retours, la protection des droits de l'homme des migrants y doit également revêtir une importance particulière. En effet, des références plus explicites aux instruments de protection des droits de l'homme figurent dans les accords de réadmission depuis 2004. Ces clauses sont cependant variables, allant de références générales et sommaires à des références détaillées mentionnant un ensemble d'obligations internationales. En vue de garantir une protection accrue aux migrants qui se trouvent souvent dans un état vulnérable, cette deuxième approche détaillée semble judicieuse. À cet égard, l'article 14 de l'accord en considération ne contient qu'une référence générale tandis que le préambule énumère de divers instruments internationaux.

Depuis que l'Union européenne est devenue compétente en cette matière en 1999, le Conseil a autorisé la Commission à négocier des accords de réadmission avec vingt-deux pays tiers, dont dix-sept sont entrés en vigueur, à savoir les accords avec l'Albanie, l'Ancienne République yougoslave de Macédoine, l'Azerbaïdjan, l'Arménie, la Bosnie-Herzégovine, le Cap-Vert, la Géorgie, Hong Kong, le Macao, la Moldavie, le Monténégro, le Pakistan, la Russie, la Serbie, le Sri Lanka, la Turquie et l'Ukraine. Les négociations avec le Maroc et la Tunisie sont en cours, tandis que l'accord avec la Biélorussie a été signé le 8 janvier 2020. Les négociations avec l'Algérie et la Chine n'ont pas encore commencé.

Bien que ces accords couvrent des pays et réalités très variées, ils se ressemblent fortement en ce qui concerne leur contenu et ne prennent généralement pas en compte les spécificités des pays partenaires.

Une demande par les pays européens de négocier des accords de réadmission concerne notamment les pays de l'Afrique du Nord. Par ailleurs, le sujet de la réadmission est de plus en plus mentionné dans le cadre du dialogue politique et de visites officielles dans des pays tiers. Les négociations sur un accord de réadmission sont d'ailleurs souvent liées à celles sur un accord d'exemption de visa.

1 Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des régions. Un agenda européen en matière de migration. [COM(2015) 240 du 13 mars 2015], p. 12.

2 Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil. Plan d'action de l'UE en matière de retour. [COM(2015) 453 du 9 septembre 2015], p. 2.

Les accords de réadmission communautaires n'empêchent cependant pas les États membres de conclure des accords de réadmission bilatéraux. Le Luxembourg s'associe à la Belgique et aux Pays-Bas dans le cadre de la coopération Benelux pour négocier de tels accords. Au sein du secrétariat du Benelux, pour chaque négociation d'un accord de réadmission, un des trois pays est désigné pour diriger les travaux. À relever toutefois que l'élaboration de tels accords bilatéraux n'est plus autorisée à partir du moment où le Conseil a confié un mandat de négociation à la Commission européenne pour conclure ledit accord de réadmission communautaire.

Ainsi, dans le cadre du Benelux, des accords de réadmission ont été conclus avec les pays suivants: la France (signature de l'accord en 1964 – actuellement renégocié), l'Autriche (1965), l'Allemagne (1966), la Slovénie (1992), la Roumanie (1995), la Bulgarie (1998), l'Estonie (1999), la Lituanie (1999), la Lettonie (1999), la Croatie (1999), la Hongrie (2002), la Slovaquie (2002), la République fédérale de Yougoslavie (2002 – cet accord a été repris par la Serbie et est appliqué comme tel aussi par le Monténégro), la Suisse (2003), la Bosnie-Herzégovine (2006), l'Ancienne République yougoslave de Macédoine (2006), l'Arménie (2009), le Kosovo (2011) et le Kazakhstan (2015).

Les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg sont tombés d'accord pour négocier avec l'Ukraine un Protocole d'application signé à Bruxelles, le 17 décembre 2018, sur base de l'Accord de réadmission entre la Communauté européenne et l'Ukraine, signé à Luxembourg le 18 juin 2007.

*

III. OBJET DU PROJET DE LOI

Le projet de loi a pour objet de porter approbation du Protocole entre l'Ukraine et les États Benelux (le Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas) appliquant l'Accord entre l'Union européenne et l'Ukraine relatif à la réadmission des personnes en situation irrégulière, fait à Bruxelles, le 17 décembre 2018.

Les Accords de réadmission admettent comme principe général que chaque État contractant réadmet sur son territoire ses propres nationaux qui se trouvent en séjour irrégulier sur le territoire d'un autre État contractant. Ainsi, un Accord de réadmission a pour objet de définir les conditions ainsi que les modalités pratiques de la procédure de réadmission. Le but recherché par cette mesure est de faciliter pour autant que possible l'émission de documents de voyage en vue du retour d'une personne en séjour irrégulier dans son pays d'origine.

*

IV. LE CONTENU DU PROTOCOLE

L'article 1^{er} du Protocole contient les définitions des termes utilisés.

L'article 2 fait référence aux autorités compétentes définies dans l'annexe 1 du Protocole.

L'article 3 désigne les points de passage frontaliers en faisant référence à la liste contenue dans l'annexe 1 du Protocole.

L'article 4 contient les dispositions la demande de réadmission.

L'article 5 contient les dispositions sur l'audition pour établir la nationalité de la personne à reprendre dans le cas où la nationalité n'est pas établie par un document.

L'article 6 fixe les dispositions concernant la réponse à la demande de réadmission.

L'article 7 porte sur la délivrance des documents de voyage.

L'article 8 règle les modalités du transfert de la personne à reprendre.

Les articles 9 et 10 portent sur la procédure de transit et l'assistance lors du transit.

Les articles 11 à 14 contiennent les dispositions sur l'utilisation d'escortes, les coûts, la possibilité de convoquer une réunion d'experts et sur la langue utilisée qui est l'anglais.

L'article 15 fait référence aux annexes.

Les articles 16 à 18 portent sur les différends, le depositaire, l'entrée en vigueur, les amendements et la dénonciation du Protocole.

*

V. L'AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le texte de l'article unique sous examen n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État quant au fond.

*

V. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile 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 l'Ukraine et les États Benelux (le Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas) appliquant l'Accord entre l'Union européenne et l'Ukraine relatif à la réadmission des personnes en situation irrégulière, fait à Bruxelles, le 17 décembre 2018

Article unique. Est approuvé le Protocole entre l'Ukraine et les États Benelux (le Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas) appliquant l'Accord entre l'Union européenne et l'Ukraine relatif à la réadmission des personnes en situation irrégulière, fait à Bruxelles, le 17 décembre 2018. »

Luxembourg, le 13 janvier 2020

La Rapportrice,
Lydia MUTSCH

Le Président,
Yves CRUCHTEN