

**N° 6741<sup>2</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2014-2015

**PROJET DE LOI**

**portant approbation du Protocole entre les Etats du Benelux (le Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas) et la Bosnie-et-Herzégovine signé à Bruxelles, le 5 décembre 2013, portant sur l'application de l'Accord entre la Communauté européenne et la Bosnie-et-Herzégovine 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 contrac-

tantes, 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.

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.*“<sup>2</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 le Protocole entre les Etats du Benelux (le Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas) et la Bosnie-et-Herzégovine portant sur l'application de l'Accord entre la Communauté européenne et la Bosnie-et-Herzégovine concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier signé à Bruxelles, le 18 septembre 2007.

Le Protocole qui a été négocié par le Royaume de Belgique au nom des Etats membres du Benelux a été signé le 5 décembre 2013 à Bruxelles. Il comporte 16 articles et trois annexes et se fonde sur l'article 19 de l'Accord de réadmission conclu entre l'Union européenne et la Bosnie-et-Herzégovine. Rappelons que le premier paragraphe de cet article stipule qu'„*à la demande d'un Etat membre ou de la Bosnie-et-Herzégovine, la Bosnie-et-Herzégovine et cet Etat membre élaborent un protocole d'appli-*

<sup>1</sup> „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.

<sup>2</sup> 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.

*cation 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 conditions applicables au rapatriement sous escorte, y compris au transit sous escorte des ressortissants des pays tiers et des apatrides; c) 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 Bosnie-et-Herzégovine au cours des années 2010-2014:

2010: 5;  
 2011: 12, dont 3 retours forcés;  
 2012: 72, dont 1 retour forcé;  
 2013: 178, dont 13 retours forcés;  
 2014: 100, dont 10 retours forcés.

## **2. Contenu du Protocole**

L'article 1er du Protocole stipule que les Parties échangent au plus tard 30 jours après la conclusion du Protocole d'application une liste des autorités compétentes pour l'application de l'Accord de réadmission.

L'article 2 du Protocole stipule que les Parties communiquent mutuellement par écrit, au plus tard 30 jours après la conclusion du Protocole d'application, les points de passage frontaliers par lesquels les personnes sont effectivement transférées et admises.

L'article 3 concerne le dépôt et la réponse à une demande de réadmission. Ainsi, une demande de réadmission doit être soumise à l'aide du formulaire joint à l'annexe 6 de l'Accord de réadmission, alors que la réponse à une telle demande est faite moyennant le formulaire joint à l'annexe 1 du Protocole d'application.

L'article 4 concerne les modalités du transfert. La Partie requérante informe la Partie requise par courriel ou par télécopie au plus tard dans les trois jours précédant la date de transfert. A cette fin, il est fait usage du formulaire joint à l'annexe 2 du Protocole d'application.

L'article 5 porte sur la procédure de transit. Ainsi, une demande de transit est envoyée aux autorités compétentes de la Partie requise au moins sept jours avant le transit prévu. La Partie requise répond dans les cinq jours qui suivent la date de réception de la demande de transit. A cette fin, il est fait usage du formulaire joint à l'annexe 3 au Protocole. Dans sa réponse à la demande de transit, la Partie requise doit indiquer si elle accepte le transit, la date, le point de passage frontalier désigné et le mode de transport. Elle doit également établir si elle peut assurer l'assistance requise. En cas de transfert sous escorte par voie aérienne, l'autorité compétente de la Partie requise doit assurer et fournir l'assistance nécessaire à l'embarquement de la personne concernée par le transit.

Aux termes de l'article 6, les escortes sont des personnes désignées par la Partie requérante pour accompagner la personne à réadmettre ou en transit. Les escortes accomplissent leur mission sans armes et en civil. Elles doivent être en possession de documents prouvant que la réadmission ou le transfert a été approuvé par la Partie requise ainsi que de leurs documents d'identification officiels. Sur le territoire de la Partie requise, l'escorte dont les pouvoirs se limitent à la légitime défense doit respecter le droit de la Partie requise. L'escorte est responsable de la personne à réadmettre jusqu'à l'admission. Pendant le transit, l'escorte est responsable jusqu'à l'admission de la personne dans le pays de destination.

L'article 7 donne des précisions supplémentaires sur la question des coûts.

L'article 8 stipule que les Parties coopèrent à l'analyse et à la résolution des problèmes relatifs à l'application de l'Accord et du Protocole d'application. A cette fin, un Comité d'experts peut être institué par les Parties. Ce Comité dont les membres sont désignés par les autorités compétentes des Parties se réunit à la demande de l'une de ces Parties.

L'article 9 précise que la langue de communication entre les Parties est l'anglais, pendant que l'article 10 rappelle que les annexes 1 à 3 font partie intégrante du Protocole.

L'article 11 a trait aux modifications du Protocole d'application, alors que le l'article 12 stipule que le Protocole d'application ne doit en aucun cas porter préjudice aux droits, obligations et responsabilités des Parties découlant d'autres traités internationaux.

Les articles 13 et 14 du Protocole portent respectivement sur le règlement des litiges et son application territoriale.

Ensuite, l'article 15 porte sur l'entrée en vigueur, la durée et la dénonciation du Protocole. Celui-ci entrera en vigueur le premier jour du deuxième mois après que le dépositaire a notifié au Comité de réadmission mixte l'accomplissement par chaque Partie des procédures nationales requises à cette fin.

Finalement, l'article 16 précise que le Royaume de Belgique est dépositaire du Protocole d'application.

\*

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

Dans son avis du 19 décembre 2014, 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 Etats du Benelux (le Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas) et la Bosnie-et-Herzégovine signé à Bruxelles, le 5 décembre 2013, portant sur l'application de l'Accord entre la Communauté européenne et la Bosnie-et-Herzégovine concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier signé à Bruxelles, le 18 septembre 2007**

*Article unique.*– Est approuvé le Protocole entre les Etats du Benelux (le Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas) et la Bosnie-et-Herzégovine signé à Bruxelles, le 5 décembre 2013, portant sur l'application de l'Accord entre la Communauté européenne et la Bosnie-et-Herzégovine 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