

N° 5712²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2006-2007

PROJET DE LOI

portant approbation du Protocole d'application de l'Accord entre la Communauté européenne et la République d'Albanie concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier dans la République d'Albanie ou les Etats du Benelux (le Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas), signé à La Haye, le 9 juin 2005

* * *

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

(18.6.2007)

La commission se compose de: M. Ben FAYOT, Président; M. Marc ANGEL, Rapporteur; Mme Nancy ARENDT, M. Félix BRAZ, Mme Lydie ERR, MM. Marcel GLESENER, Charles GOERENS, Norbert HAUPERT, Paul HELMINGER, Jacques-Yves HENCKES et Laurent MOSAR, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi sous rubrique a été déposé par Monsieur le Ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration en date du 15 mars 2007.

L'avis du Conseil d'Etat est intervenu le 8 mai 2007.

Au cours de sa réunion du 7 mai 2007, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration a nommé M. Marc Angel rapporteur du projet de loi sous rubrique.

Le présent rapport a été adopté par la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration en date du 18 juin 2007.

*

II. INTRODUCTION**1. Le processus de stabilisation et d'association
pour les Balkans occidentaux (PSA)**

Comme les autres pays des Balkans occidentaux, l'Albanie participe au processus de stabilisation et d'association (PSA). Elle bénéficie d'une aide financière nationale et régionale dans le cadre du programme Assistance communautaire pour la reconstruction, le développement et la stabilisation (CARDS), et d'une vaste relation contractuelle avec l'UE, y compris des préférences commerciales, à travers l'accord de stabilisation et d'association (ASA).

Le PSA prévoit par ailleurs un certain nombre d'instruments, dont notamment les partenariats européens. Ces partenariats définissent les domaines d'action prioritaires et un cadre financier dans la perspective de favoriser la stabilité dans la région et la prospérité des pays. De cette manière, les pays

sont soutenus dans leurs efforts fournis en vue de remplir les conditions d'adhésion (critères de Copenhague).

La gestion de l'immigration irrégulière est l'un des éléments importants de l'acquis communautaire que les pays partenaires de l'Union européenne doivent s'approprier. Dans ce contexte, l'Union européenne a négocié et signé des accords de réadmission avec des pays tiers déterminés. Ainsi, le Conseil de l'Union a jusqu'à présent autorisé la Commission à négocier des accords communautaires de réadmission avec le Maroc, le Sri Lanka, la Russie, le Pakistan, Hong Kong, Macao, l'Ukraine, l'Albanie, l'Algérie, la Chine et la Turquie, dont cinq (Hong Kong, Macao, le Sri Lanka, l'Albanie et la Russie) ont été négociés et signés. La signature par l'Albanie de l'accord de réadmission a été interprétée comme un signal encourageant par la communauté européenne et a permis à l'Albanie d'avancer sur la voie vers la signature de l'ASA.

Dans son document de stratégie pour l'élargissement publié en novembre 2005, la Commission européenne soulignait que la progression de la mise en œuvre des réformes en Albanie ouvrait la voie à la conclusion des négociations d'un ASA, qui fut finalement signé le 12 juin 2006 à Luxembourg.

2. L'Albanie

L'Albanie a subi sous Enver Hoxha pendant plus de quarante ans, l'une des dictatures des plus terribles de la planète, caractérisée par le comportement paranoïaque d'Enver Hoxha et par l'isolement forcé qu'il imposait à sa population. En effet, Enver Hoxha avait fini par tourner le dos à tous les autres régimes communistes, si bien que le pays finit par sombrer dans une autarcie économique totale. Après la chute du mur de Berlin, des élections eurent lieu en 1991, puis en 1992 et ce n'est qu'à partir de ce moment que l'Albanie se transforma et s'ouvra à l'économie de marché, ce qui n'était pas chose facile. En 1997 encore, l'Albanie subissait une crise financière catastrophique provoquée par l'effondrement du système d'épargne pyramidale qui déboucha sur des émeutes antigouvernementales qui firent des milliers de morts. On peut donc dire que parmi tous les anciens Etats communistes, l'Albanie avait une position de départ bien moins avantageuse sur la voie vers la modernisation.

Actuellement, l'Albanie semble stabilisée sur le plan politique et de nombreux progrès ont été faits dans les domaines de l'économie et de l'Etat de droit, comme en témoigne le rapport de suivi établi par la Commission européenne en 2005¹.

En effet, le rapport souligne que bien que des problématiques telles que la corruption ou encore la criminalité organisée soient toujours d'actualité en Albanie, de sérieux efforts ont déjà été fournis pour mener une lutte efficace contre ces fléaux. De plus, le rapport relève aussi que les élections de 2005 se sont déroulées dans de bonnes conditions et que le transfert de pouvoir a été harmonieux. Cependant, des accusations de fraude et de violences politiques se firent entendre de la part du parti d'opposition, ce qui laisse penser que l'Albanie devrait se doter d'une nouvelle loi électorale.

Sur le plan de l'économie, des efforts devront encore être faits. Malgré un taux de croissance de 5,5% pour 2006, l'Albanie détient un taux de chômage de 14% et une dette publique atteignant 55% du PIB. Un quart de la population albanaise vit en dessous du seuil de pauvreté.

La principale difficulté à laquelle l'Albanie est confrontée est son manque de capacités administratives et les difficultés à mettre en œuvre correctement les droits que la législation albanaise accorde aux citoyens.

*

1 COM(2005)561

III. EXAMEN DU PROJET DE LOI

Objectif du Protocole d'application de l'accord de réadmission

La lutte de l'Union européenne contre l'immigration irrégulière est, depuis le Traité d'Amsterdam, signé le 2 octobre 1997, un des thèmes centraux de la politique commune de l'UE en matière de migrations et relève du droit communautaire.

Les accords de réadmission négociés jusqu'à présent sont structurés de manière similaires et répondent à l'exigence d'établir, sur une base de réciprocité, des procédures rapides et efficaces d'identification et de rapatriement des personnes en séjour irrégulier sur le territoire du pays concerné ou de l'un des Etats membres et de faciliter le transit de ces personnes.

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 entre la Communauté européenne et un pays tiers, il incombe 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.

Les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg ont négocié le protocole d'application sous rubrique dans le cadre du Benelux. Les négociations ont été menées par les Pays-Bas au nom des Etats membres du Benelux et le protocole a pu être signé à La Haye le 9 juin 2005.

Notons finalement que des négociations d'un Protocole d'application au niveau du Benelux sont en cours pour le Sri Lanka et la Russie.

Principales dispositions du Protocole

Le Protocole prévoit les modalités de la procédure relative à la demande de réadmission des ressortissants de l'autre Partie contractante, des ressortissants des pays tiers et des apatrides qui ne remplissent pas ou plus les conditions d'entrée, de présence ou de séjour applicables sur le territoire de la Partie requérante, lorsqu'il est prouvé ou peut être valablement présumé sur la base du commencement de preuve fournie que ces ressortissants sont ou étaient, lors de leur entrée sur ce territoire, en possession d'un visa ou d'une autorisation de séjour en cours de validité délivré par la Partie requise ou qu'ils sont entrés sur le territoire de la Partie requérante après avoir séjourné sur ou transité par le territoire de la Partie requise.

Le Protocole d'application prévoit l'échange des coordonnées des autorités compétentes pour l'application de l'Accord, ainsi que celles des points de passages frontaliers par lesquels les ressortissants sont transférés et réadmis.

En outre, le Protocole d'application comprend des dispositions sur le remboursement des frais exposés en vue de la reprise, de la réadmission et du transit qui sont à charge de la Partie requérante, conformément à l'article 15 de l'Accord.

Avis du Conseil d'Etat

Dans son avis, le Conseil d'Etat pose la question de savoir si le protocole d'application doit être soumis à l'approbation de la Chambre des députés, tout en signalant d'emblée qu'en Belgique le Protocole d'application a fait l'objet d'un projet de loi d'approbation qui a été voté fin 2006 par les Chambres. En effet, le Conseil d'Etat relève que selon l'article 14 du Protocole d'application, celui-ci „entre en vigueur conformément aux articles 19, paragraphe (2) et 22, de l'Accord et est dénoncé en même temps que la dénonciation de l'Accord“. L'article 22 de l'Accord précise en son paragraphe 1er que „le présent accord est ratifié ou approuvé par les parties contractantes conformément à leurs procédures respectives“. Ainsi, selon le Conseil d'Etat, le renvoi, dans l'article 14 du Protocole d'application, à l'article 22 de l'Accord n'implique pas *per se* la nécessité de faire approuver le Protocole selon les procédures constitutionnelles internes des Etats du Benelux et de l'Albanie applicables aux accords internationaux.

Cependant, comme le Protocole d'application arrête des modalités d'exécution de l'Accord, qui, une fois entrées en vigueur, participeront de la même force obligatoire que les dispositions de l'Accord, le Conseil d'Etat recommande de faire approuver par le législateur national les modalités d'exécution de l'Accord qui ont été négociées et conclues entre les Etats du Benelux et l'Albanie.

Finalement, le Conseil d'Etat fait remarquer qu'à l'article 2, point 2 du Protocole d'application, il est question du formulaire „joint en Annexe 1 au présent Accord“ pour l'introduction de la demande de réadmission. Le Conseil d'Etat pose la question de savoir si les signataires voulaient se référer à l'annexe 5 de l'Accord ou à l'annexe 1 du Protocole.

L'article unique du projet de loi ne donne pas lieu à observation.

*

La commission se rallie à l'avis du Conseil d'Etat, tout en signalant qu'en ce qui concerne la dernière remarque du Conseil d'Etat portant sur le formulaire à utiliser lors d'une demande de réadmission, le paragraphe 2 de l'article 2 du Protocole devrait se lire: „*La demande de réadmission est introduite en faisant usage du formulaire joint en Annexe 1 de l'Accord*“. Ce paragraphe énonce la procédure à suivre au cas où la personne concernée ne dispose pas de papiers d'identité. Le paragraphe 3 du même article précise quant à lui la procédure à suivre si la personne dispose de papiers d'identité. Dans ce cas, une simple communication écrite moyennant le formulaire joint en Annexe 1 du Protocole est suffisante.

*

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 d'application de l'Accord entre la Communauté européenne et la République d'Albanie concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier dans la République d'Albanie ou les Etats du Benelux (le Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas) signé à La Haye, le 9 juin 2005

Article unique.— Est approuvé le Protocole d'application de l'Accord entre la Communauté européenne et la République d'Albanie concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier dans la République d'Albanie ou les Etats du Benelux (le Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas) signé à La Haye, le 9 juin 2005.

Luxembourg, le 18 juin 2007

Le Rapporteur,
Marc ANGEL

Le Président,
Ben FAYOT