

N° 6080²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2009-2010

PROJET DE LOI

portant approbation de l'Accord entre les Etats du Benelux (le Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas) et la République d'Arménie relatif à la réadmission des personnes en séjour irrégulier et du Protocole d'application, signés à Bruxelles, le 3 juin 2009

* * *

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

(7.12.2009)

La Commission se compose de: M. Ben FAYOT, Président; M. Marc ANGEL, Rapporteur; Mme Nancy ARENDT, MM. Fernand BODEN, Félix BRAZ, Mme Lydie ERR, MM. Norbert HAUPERT, Paul HELMINGER, Fernand KARTHEISER, Mmes Martine MERGEN, Lydie POLFER et M. Michel WOLTER, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi sous rubrique a été déposé par Monsieur le Ministre des Affaires étrangères en date du 28 octobre 2009.

L'avis du Conseil d'Etat est intervenu le 24 novembre 2009.

Au cours de sa réunion du 30 novembre 2009, 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 7.12.2009, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration a examiné le texte du projet de loi et l'avis du Conseil d'Etat. Lors de la même réunion, la commission a adopté le présent rapport.

*

II. INTRODUCTION

Les accords de réadmission s'inscrivent dans le contexte de la lutte contre l'immigration clandestine. 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. Généralement, les accords de réadmission prévoient non seulement l'obligation de réadmettre les ressortissants des Parties contractantes, 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. En effet, le Traité d'Amsterdam a

inséré dans le Traité instituant la Communauté européenne un nouveau titre intitulé „Visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes“. Dès lors, le contrôle des frontières extérieures, l’asile, l’immigration et la coopération judiciaire en matière civile relèvent du premier pilier et sont régis par la méthode communautaire.

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, qui a été adopté par le Conseil européen en octobre 2008, et dont un des éléments fondamentaux est la lutte contre „*l’immigration irrégulière, notamment en assurant le retour dans leur pays d’origine ou vers un pays de transit, des étrangers en situation irrégulière.*“. Dans ce cadre, le Conseil européen a convenu „*de conclure, avec les pays pour lesquels cela est nécessaire, des accords de réadmission, soit au niveau communautaire, soit à titre bilatéral, de sorte que chaque Etat membre dispose des outils juridiques pour assurer l’éloignement des étrangers en situation irrégulière.*“. Le Conseil européen a indiqué en outre la nécessité d’évaluer l’efficacité des accords communautaires de réadmission, de revoir les mandats de négociation n’ayant pas abouti et de se concerter entre les Etats membres et la Commission à l’occasion de la négociation des futurs accords de réadmission au niveau communautaire.²

Sur la base de l’article 63, paragraphe 3, point b) du Traité CE, le Conseil a, selon des informations publiées sur le site de la Commission européenne, autorisé la Commission à négocier des accords de réadmission avec 16 pays tiers, à savoir l’Albanie, l’Algérie, l’Ancienne République yougoslave de Macédoine, la Bosnie-et-Herzégovine, la Chine, Hong Kong, Macao, la Moldova, le Monténégro, le Maroc, le Pakistan, la Russie, la Serbie, le Sri Lanka, la Turquie et l’Ukraine, dont onze sont entrés en vigueur entre 2001 et 2008 (Albanie, Ancienne République yougoslave de Macédoine, Bosnie-et-Herzégovine, Hong Kong, Macao, Moldova, Monténégro, Russie, Serbie, Sri Lanka et Ukraine).³ Ajoutons encore que le Conseil de l’Union européenne, réuni les 27 et 28 novembre 2008 à Bruxelles, a autorisé la Commission à négocier un accord de réadmission avec la Géorgie. En juin 2009, le Conseil a approuvé la signature d’un accord de réadmission avec le Pakistan et a autorisé la Commission à engager des négociations avec la République du Cap Vert en vue de la conclusion d’un tel accord.

En ce qui concerne les relations de l’Union européenne avec l’Arménie, il y a lieu de constater qu’elles se sont intensifiées au cours des dernières années. L’accord de partenariat et de coopération, qui a été signé le 22 avril 1996 à Luxembourg et qui est entré en vigueur le 1er juillet 1999, constitue le fondement juridique de ces relations. Ensuite, le Conseil de l’Union européenne a décidé en date du 14 juin 2004 d’inclure l’Arménie, à sa demande et sur recommandation de la Commission européenne, dans la politique européenne de voisinage. Le plan d’action qui a été établi dans le cadre de cette coopération et qui a été adopté le 14 novembre 2006 fixe les objectifs stratégiques de la coopération entre l’Arménie et l’Union européenne. Il porte également sur les questions liées aux migrations, en prévoyant notamment de „*lancer un dialogue sur la réadmission au niveau de l’UE qui pourrait déboucher sur un accord de réadmission CE-Arménie; échanger des expériences et le savoir-faire au sujet des implications pratiques d’un tel accord; en attendant la négociation d’un accord CE sur la réadmission, renforcer la coopération pratique avec les Etats membres de l’UE.*“⁴ L’Arménie participe également au partenariat oriental, lancé en mai 2009 par les Etats membres de l’Union européenne et leurs partenaires d’Europe orientale (Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Géorgie, Moldavie, Ukraine).

Pendant, ces 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

1 COM(2006) 402 final du 19.7.2006 – Communication de la Commission sur les priorités d’action en matière de lutte contre l’immigration clandestine de ressortissants de pays tiers, p. 11.

2 Pacte européen sur l’immigration et l’asile, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/08/st13/st13440.fr08.pdf>.

3 http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/immigration/rerelations/fsj_immigration_relations_fr.htm, 30.11.2009.

4 Plan d’action PEV UE/Arménie, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/armenia_enp_ap_final_fr.pdf.

pas confié un mandat de négociation à la Commission européenne. 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, le Benelux, la Slovénie, la République slovaque, la République fédérale de Yougoslavie, la Hongrie, la Roumanie, la Bulgarie, l'Estonie, la Lituanie, la Lettonie, la Croatie, la Suisse, l'Ancienne République yougoslave de Macédoine et la Bosnie-et-Herzégovine. Dans le cadre de l'espace Schengen, un accord a été conclu avec la Pologne en 1991.

*

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 conclu entre les Etats du Benelux et la République d'Arménie relatif à la réadmission des personnes en séjour irrégulier et le Protocole d'application, signés à Bruxelles, le 3 juin 2009. Il 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 17 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 réadmission par la Partie contractante requise de ses propres ressortissants étant en séjour irrégulier sur le territoire de la Partie contractante requérante lorsqu'il peut être établi ou valablement présumé qu'ils possèdent la nationalité de la Partie contractante requise. La Partie contractante requérante réadmet ces personnes dans les mêmes conditions, si une vérification ultérieure révèle qu'elles ne possédaient pas la nationalité de l'Etat de la Partie contractante requise au moment de leur sortie du territoire de la Partie contractante requérante.

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 que ces personnes, au moment où leur séjour irrégulier a été constaté, avaient le droit de résider régulièrement sur le territoire de la Partie contractante requise.

Article 4: Cet article définit les procédures selon lesquelles l'identité et la nationalité d'une personne à réadmettre peuvent être prouvées.

Article 5: Cet article retient que toute demande de réadmission doit être introduite par écrit auprès de la mission diplomatique ou consulaire compétente de la Partie contractante requise. L'article 6 du Protocole d'application désigne la Direction de l'Immigration du Ministère des Affaires étrangères comme autorité compétente pour le traitement d'une telle demande. L'article 5 de l'Accord et le premier article du Protocole précisent par ailleurs les éléments qui doivent figurer dans une demande de réadmission.

Article 6: La Partie contractante requise est tenue de répondre dans un délai maximum de 30 jours aux demandes de réadmission qui lui sont adressées. Dans le cas où la demande a été acceptée, la Partie contractante requise réadmet sur son territoire sans délai la personne concernée, le délai maximum étant toutefois d'un mois. L'article 4 du Protocole d'application spécifie la procédure de réadmission. Ainsi, l'autorité compétente de la Partie contractante requérante informera l'autorité compétente de la Partie contractante requise du retour de la personne concernée trois jours ouvrables avant la date prévue pour le retour.

Article 7: Cet article précise les délais pour la formulation d'une demande de réadmission applicables aux ressortissants d'une des Parties contractantes et aux ressortissants d'Etats tiers ou aux apatrides.

Article 8: Le transit de ressortissants d'Etats tiers ou d'apatrides par le territoire d'une Partie contractante est possible, si une autre Partie contractante en fait la demande et si leur transit à travers d'éventuels Etats tiers et leur admission dans l'Etat de destination sont assurés.

Article 9: Cet article définit les règles spécifiques à respecter en matière de protection des données personnelles.

Article 10: L'article 10 stipule que les frais de transport des personnes réadmisses sont à la charge de la Partie contractante requérante jusqu'à la frontière de la Partie contractante requise. Il en est de même des frais de transit jusqu'à la frontière de l'Etat de destination ainsi que, le cas échéant, des frais résultant du voyage de retour, conformément à l'article 8.

Article 11: Cet article prévoit la création d'un comité d'experts chargé de suivre l'application du présent Accord et de présenter des propositions de solutions aux problèmes liés à son application.

Article 12: L'article 12 énumère les différents conventions et accords internationaux aux obligations desquels l'Accord sous rubrique ne porte pas atteinte.

Article 13: Cet article renvoie au Protocole d'application contenant les autres dispositions pratiques nécessaires à l'application de l'Accord sous rubrique.

Article 14: Cet article permet d'étendre l'application de l'Accord aux Antilles néerlandaises et à Aruba.

Article 15: Cet article précise que l'Accord entrera en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant la date de réception de la notification par laquelle la dernière des Parties contractantes aura signalé l'accomplissement des formalités internes requises pour son entrée en vigueur.

Article 16: Le présent Accord est conclu pour une durée illimitée. Il peut être suspendu pour des raisons importantes, notamment pour des raisons tenant à la protection de la sûreté de l'Etat, de l'ordre public ou de la santé publique, ou dénoncé conformément aux dispositions et aux principes du droit international.

Article 17: Le Gouvernement du Royaume de Belgique est dépositaire du présent Accord.

*

IV. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 24 novembre 2009, le Conseil d'Etat analyse les accords de réadmission dans un contexte européen et revient ensuite sur l'accord de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et l'Arménie aux termes duquel la République d'Arménie convient de conclure des accords bilatéraux en matière de réadmission avec les Etats membres qui le souhaitent. Le Conseil d'Etat souligne en outre que l'Accord sous rubrique est calqué sur le modèle d'autres accords Benelux conclus dans le passé avec notamment la Bosnie-et-Herzégovine et avec la Macédoine. L'article unique du projet de loi ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat.

*

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 les Etats du Benelux (le Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas) et la République d'Arménie relatif à la réadmission des personnes en séjour irrégulier et du Protocole d'application, signés à Bruxelles, le 3 juin 2009

Article unique.– Sont approuvés l'Accord entre les Etats du Benelux (le Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas) et la République d'Arménie relatif à la réadmission des personnes en séjour irrégulier et le Protocole d'application, signés à Bruxelles, le 3 juin 2009.

Luxembourg, le 7 décembre 2009

Le Rapporteur,
Marc ANGEL

Le Président,
Ben FAYOT

