

**N<sup>os</sup> 5648<sup>2</sup>  
5649<sup>2</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2006-2007

---

**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 Bosnie et Herzégovine relatif à la reprise et à la réadmission des personnes en situation irrégulière (Accord de reprise et de réadmission) et de son Protocole d'application, signés à Sarajevo, le 19 juillet 2006**

**PROJET DE LOI**

**portant approbation de l'Accord entre les Gouvernements des Etats du Benelux (le Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas) et le Gouvernement macédonien relatif à la réadmission des personnes en séjour irrégulier (Accord de réadmission) et de son Protocole d'application, signés à Voorburg, le 30 mai 2006**

\* \* \*

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

(12.2.2007)

La commission se compose de: M. Ben FAYOT, Président, M. Marc ANGEL, Rapporteur, Mme Nancy ARENDT, MM. François BAUSCH, Xavier BETTEL, Mme Lydie ERR, MM. Marcel GLESENER, Charles GOERENS, Norbert HAUPERT, Jacques-Yves HENCKES et Laurent MOSAR, Membres.

\*

**I. ANTECEDENTS**

Les deux projets de loi sous rubrique ont été déposés par Monsieur le Ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration en date du 8 décembre 2006.

Au cours de sa réunion du 17 janvier 2007, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration a nommé M. Marc Angel comme rapporteur des projets de loi.

Les avis du Conseil d'Etat sont intervenus le 22 décembre 2006.

Le présent rapport a été adopté par la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration le 12 février 2007.

\*

## II. INTRODUCTION

Le Luxembourg n'échappe pas aux tendances internationales en matière de flux migratoires. Ainsi, bien que leur nombre soit actuellement difficilement appréciable, il est clair que des ressortissants de pays ne faisant pas partie de l'Union européenne et en situation irrégulière se trouvent actuellement sur le territoire luxembourgeois.

Les deux projets de loi sous rubrique s'inscrivent dans le cadre de la lutte du gouvernement luxembourgeois contre l'immigration illégale et font suite à une longue série d'accords de réadmission conclus dans le cadre du Benelux, de l'Union européenne et de Schengen. Ainsi, dans le cadre du Benelux, le Luxembourg a déjà conclu des accords de réadmission avec les pays suivants: la France (signature de l'accord en 1964), l'Autriche (1965), l'Allemagne (1966), le Benelux (1967), 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 République slovaque (2002), la République fédérale de Yougoslavie (2002) et la Suisse (2003).

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

Selon une récente communication de la Commission européenne sur les priorités d'action en matière de lutte contre l'immigration clandestine de ressortissants de pays tiers (COM(2006) 402 final), „*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.*“ Dans ce cadre, le Conseil européen a jusqu'à présent autorisé la Commission à négocier des accords communautaires de réadmission avec 11 entités/pays tiers: le Maroc, le Sri Lanka, la Russie, le Pakistan (septembre 2000), Hong Kong, Macao (mai 2001), l'Ukraine (juin 2002) et l'Albanie, l'Algérie, la Chine et la Turquie (novembre 2002), dont cinq (avec Hong Kong, Macao, le Sri Lanka, l'Albanie et la Russie) ont été négociés et signés. Les négociations avec le Pakistan, le Maroc, l'Ukraine et la Turquie sont en cours. Des mandats de négociation ont également été accordés pour la Chine et l'Algérie (novembre 2002), mais aucune négociation formelle n'a encore été engagée avec ces pays.

Cependant, ces accords de réadmission communautaires n'empêchent pas les Etats membres de conclure, en attendant, des accords de réadmission bilatéraux, d'autant plus que les négociations au niveau communautaire avancent de manière plutôt poussive. A 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.

### **Le processus de stabilisation et d'association (PSA) dans les Balkans occidentaux**

En l'an 2000, après dix ans de troubles, les dirigeants européens ont décidé que la route sur la voie de la stabilisation dans les Balkans passerait par un resserrement progressif des liens avec l'Union européenne et une perspective concrète d'adhésion. Cette politique, connue sous le nom de processus de stabilisation et d'association, prévoit le développement de relations politiques et économiques privilégiées avec les pays de la région, appuyé par un vaste programme d'assistance financière, l'assistance communautaire à la reconstruction, au développement et à la stabilisation (CARDS). Le processus de stabilisation et d'association vise, notamment, l'élaboration d'accords de stabilisation et d'association (ASA), dans la perspective d'une adhésion à l'Union européenne, dès que les critères de Copenhague seront respectés.

Le processus soutient ainsi le développement des relations économiques et commerciales avec la région et à l'intérieur de celle-ci, le développement de l'aide économique et financière existante, l'aide à la démocratisation, à la mise en place d'une société civile, à l'éducation et au développement institutionnel. Le PSA soutient par ailleurs la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, ainsi que le développement du dialogue politique. Si les progrès accomplis dans le cadre du PSA sont jugés satisfaisants par la Commission européenne, un ASA est conclu, ouvrant la porte à la reconnaissance officielle du statut de pays candidat à l'adhésion à l'Union européenne. L'ASA permet également à l'Union européenne de faciliter la négociation d'accords de réadmission.

Afin de soutenir de manière plus active les efforts fournis par les pays de l'Europe du Sud-Est dans le cadre du PSA, l'„agenda de Thessalonique“, adopté par le Conseil européen de 2003, a proposé 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 des pays et de la région et leur prospérité. Les partenariats européens visent à soutenir la réalisation du processus de stabilisation et d'association par les pays des Balkans occidentaux, ainsi que le respect des critères d'adhésion (ou critères de Copenhague) dans la perspective de leur adhésion future. Ainsi, les priorités à court et à moyen termes sont classées en quatre catégories: priorités essentielles (par exemple, la coopération avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY)), exigences politiques (démocratie et Etat de droit), exigences économiques et finalement respect des normes européennes. Ces dernières renvoient à certains aspects de l'acquis communautaire, à savoir le marché intérieur, les politiques sectorielles et l'espace de justice, la liberté et la sécurité (visas, contrôle des frontières, asile et migration, blanchiment des capitaux, stupéfiants, police ...).

Font notamment partie de l'acquis communautaire les accords de réadmission qui sont un instrument particulièrement important dans le cadre de la politique de lutte contre l'immigration illégale. Ainsi, pour faciliter la négociation d'accords de réadmission, l'Union européenne est prête à accorder, en contrepartie, des facilitations en matière de délivrance de visas à certaines catégories de personnes ressortissantes des pays avec lesquels elle souhaite conclure un accord de réadmission. Ce principe a été repris dans la Déclaration sur les Balkans occidentaux, annexe II aux Conclusions de la présidence de juin 2006: „Le Conseil européen est conscient que la question de la simplification des procédures en matière de visas est particulièrement importante pour les habitants des pays de la région. L'Union européenne espère donc adopter des mandats de négociation concernant cette simplification et les accords de réadmission dans le courant de l'année (...) afin que les négociations puissent être achevées dans les plus brefs délais, de préférence en 2007, ou plus tôt dans la mesure du possible.“

### **Développements récents en Bosnie et Herzégovine et en ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM)**

Dans le cadre du PSA, le Conseil européen a déjà conclu un partenariat européen avec la Bosnie et Herzégovine en 2004 et l'a renouvelé le 30 janvier 2006 (Décision 2006/55/CE). Cependant, bien que la Commission, dans son rapport de suivi de novembre 2005, ait relevé des progrès considérables accomplis par la Bosnie et Herzégovine, les négociations pour un accord de stabilisation et d'association n'ont pas encore été entamées, étant donné que de graves lacunes, notamment en ce qui concerne l'Etat de droit, continuent à subsister.

L'ARYM est historiquement le premier pays de la zone à avoir signé un ASA le 9 avril 2001, à Luxembourg, à la suite des conclusions positives de l'étude de faisabilité. Le 16 décembre 2005, le Conseil européen lui accorde de plus le statut officiel de pays candidat à l'adhésion à l'Union européenne.

\*

## **III. EXAMEN DES PROJETS DE LOI**

### **III.1. Objet des projets de loi**

Les projets de loi sous rubrique visent à faire approuver par la Chambre des Députés deux Accords relatifs à la reprise et à la réadmission des personnes en situation irrégulière que le Benelux a conclus d'une part avec la Bosnie et Herzégovine et d'autre part avec l'ARYM. Ils ont pour but de faciliter la réadmission, par une des Parties contractantes, de ses ressortissants, de même que de ressortissants de pays tiers séjournant irrégulièrement sur le territoire de l'autre Partie contractante, c'est-à-dire des personnes qui ne remplissent pas ou ne remplissent plus les conditions d'entrée et de séjour en vigueur. Les accords de réadmission définissent les conditions et modalités pratiques de la réadmission de manière à faciliter le plus possible l'émission de documents de voyage en vue du retour des personnes en question.

### III.2. Avis du Conseil d'Etat

#### *Projet de loi 5648*

Dans son avis émis le 22 décembre 2006, le Conseil d'Etat souligne tout d'abord l'aspect prioritaire que revêtent les réadmissions et les accords y afférents dans le cadre d'une politique intégrée de l'Union européenne en matière de migrations. Après être revenu brièvement sur le cheminement de la Bosnie et Herzégovine vers l'éventuelle ouverture de négociations d'un accord de stabilisation et d'association, la Haute Corporation fait remarquer que les accords de réadmission conclus par les Etats du Benelux présentent tous en substance une structure et un contenu similaires. Finalement, le Conseil d'Etat note que l'article 14 du Protocole d'application prévoit que les annexes, qui font partie intégrante dudit Protocole, peuvent être modifiées par décision écrite des Parties. Ces modifications entreront en vigueur à une date à fixer par les Parties. Selon le Conseil d'Etat, cette clause d'approbation anticipée ne soulève pas de problèmes d'ordre constitutionnel.

#### *Projet de loi 5649*

L'avis du Conseil d'Etat est intervenu le 22 décembre 2006. La Haute Corporation y revient sur l'accord de stabilisation et d'association signé entre l'Union européenne et l'ARYM en 2001 qui, dans son paragraphe 2 de l'article 76 contient déjà une obligation réciproque de réadmission de personnes en séjour irrégulier. De plus, comme cet article stipule que „dans l'attente de la conclusion de l'accord (de réadmission) avec la Communauté, l'ancienne République yougoslave de Macédoine convient de conclure, à la demande d'un Etat membre, des accords avec les Etats membres de l'Union européenne réglementant les obligations spécifiques en matière de réadmission entre l'ARYM et l'Etat membre concerné et comprenant une obligation de réadmission de ressortissants d'autres pays et d'apatrides“, le Conseil d'Etat souligne que les accords de réadmission bilatéraux n'auront qu'un caractère transitoire. Ensuite, le Conseil d'Etat fait remarquer que contrairement à ce qui est précisé dans l'article 76 cité ci-dessus, l'accord sous rubrique ne contient pas de disposition expresse concernant la réadmission d'apatrides. Cependant, un grand nombre de cas concernant la réadmission d'apatrides est susceptible d'être réglé par l'article 2, paragraphe 1er de l'accord. Finalement, le Conseil d'Etat relève certaines fautes qui figurent dans la version dactylographiée du texte de l'accord.

### II.3. Principales dispositions des accords

#### *Définitions et champs d'application*

Il est intéressant de noter que l'accord conclu avec la Bosnie et Herzégovine fait la différence entre une „reprise“ et une „réadmission“. Par „reprise“ on entend la procédure consistant à reprendre une personne dont il est établi ou valablement présumé qu'elle possède la nationalité d'une des Parties, et qui ne remplit pas ou ne remplit plus les conditions d'entrée ou de séjour sur le territoire de l'une des autres Parties. Le terme de „réadmission“ est défini comme suit: „la réadmission sur le territoire de l'une des Parties d'une personne qui est ressortissante d'un Etat tiers ou d'un apatride et qui ne remplit pas ou ne remplit plus les conditions d'entrée ou de séjour sur le territoire de l'une des Parties, dans les conditions prévues dans le présent Accord.“ La procédure à suivre en cas de „reprise“ est définie sous l'article 2, et celle concernant la „réadmission“ est définie sous l'article 3. L'accord conclu avec l'ARYM ne fait pas cette différence entre les termes de reprise et de réadmission.

Les procédures à appliquer en cas de réadmission d'apatrides sont spécifiées sous l'article 3 de l'accord conclu avec la Bosnie et Herzégovine. L'accord conclu avec l'ARYM ne prévoit pas de procédure spécifique concernant les apatrides, mais la majeure partie des cas est susceptible d'être réglée par le paragraphe 1er de l'article 2.

A relever dans ce contexte que l'apatride – qui, par définition, n'est pas le ressortissant de l'Etat en cause –, est néanmoins réadmis dans le pays qui a établi le titre de voyage énoncé à la Convention relative au statut des apatrides, faite à New York, le 28 septembre 1954.

#### *Réadmission ou reprise de ressortissants propres*

Les accords prévoient la réadmission par la Partie contractante requise de ses propres ressortissants quand ces derniers ne remplissent pas ou ne remplissent plus les conditions d'entrée ou de séjour en vigueur sur le territoire de l'Etat de la Partie contractante requérante, lorsqu'il peut être établi ou présumé qu'elles possèdent la nationalité de l'Etat 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 l'Etat de la Partie contractante requérante.

#### *Réadmission de ressortissants d'Etats tiers*

Les accords prévoient la réadmission par la Partie contractante requise des ressortissants d'Etat tiers qui ne répondent pas ou plus aux conditions d'entrée et de séjour sur le territoire de la Partie contractante requérante lorsqu'il peut être prouvé ou valablement présumé que ces ressortissants d'un Etat tiers ont transité ou séjourné sur le territoire de la Partie contractante requise.

Cependant l'obligation de réadmission sur base des accords sous rubrique n'est pas applicable aux ressortissants d'Etats tiers dans les cas suivants:

- le ressortissant d'un Etat tiers a été mis en possession par la Partie contractante requérante d'un visa autre qu'un visa de transit ou d'un titre de séjour en cours de validité au moment de son entrée sur le territoire de la Partie contractante requérante,
- le ressortissant d'un Etat tiers, après son entrée sur le territoire de la Partie contractante requérante a obtenu un titre de séjour émis par la Partie requérante. Mais si le visa ou le titre de séjour délivré par la Partie contractante requise expire à une date ultérieure que celui délivré par la Partie contractante requérante, la Partie contractante requise est tenue de réadmettre le ressortissant d'un Etat tiers.

Les dispositions susmentionnées ne sont pas applicables lorsque la Partie contractante requérante applique un régime d'entrée sans visa à l'égard de l'Etat tiers dont la personne concernée est ressortissante.

L'accord conclu avec la Bosnie et Herzégovine précise de plus que la Partie requise s'engage à respecter par rapport aux ressortissants d'un Etat tiers à réadmettre les dispositions y afférentes de la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, de la Convention du 4 novembre 1950 relative à la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, du Pacte international du 19 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques, ainsi que les dispositions de l'article 3 de la Convention du 10 décembre 1984 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, même si elle n'est pas partie à ces Conventions.

#### *Transit*

Le transit de ressortissants d'Etats tiers par le territoire de la Partie contractante requise est possible si la Partie contractante requérante en fait la demande et si leur transit à travers d'éventuels Etats tiers et leur admission dans l'Etat de destination sont assurés.

L'accord conclu avec la Bosnie et Herzégovine prévoit par ailleurs que le transit peut être refusé par les Parties si le ressortissant d'un Etat tiers court un risque réel d'être soumis à des tortures, à des peines ou traitements inhumains ou dégradants, à la peine de mort ou peut être poursuivi en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social déterminé ou de ses convictions politiques dans l'Etat de destination ou un autre Etat de transit. Le transit peut encore être refusé si le concerné fait l'objet d'une poursuite pénale ou d'une exécution d'un jugement pénal sur le territoire de la Partie requise.

#### *Comité d'experts*

Les accords prévoient chacun la création d'un comité d'experts chargé de suivre l'application des accords sous rubrique et de présenter des propositions de solutions aux problèmes liés à l'application des accords.

#### *Protocoles d'application*

Les accords comprennent chacun un protocole d'application dans lequel les procédures de réadmission sont précisées. En annexe, des formulaires prédéfinis à utiliser tout au long de la procédure, ont été ajoutés.

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 les projets 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 Bosnie et Herzégovine relatif à la reprise et à la réadmission des personnes en situation irrégulière (Accord de reprise et de réadmission) et de son Protocole d'application, signés à Sarajevo, le 19 juillet 2006**

**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 Bosnie et Herzégovine relatif à la reprise et à la réadmission des personnes en situation irrégulière (Accord de reprise et de réadmission) et son Protocole d'application, signés à Sarajevo, le 19 juillet 2006.

\*

#### **PROJET DE LOI**

**portant approbation de l'Accord entre les Gouvernements des Etats du Benelux (le Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas) et le Gouvernement macédonien relatif à la réadmission des personnes en séjour irrégulier (Accord de réadmission) et de son Protocole d'application, signés à Voorburg, le 30 mai 2006**

**Article unique.**– Sont approuvés l'Accord entre les Gouvernements des Etats du Benelux (le Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas) et le Gouvernement macédonien relatif à la réadmission des personnes en séjour irrégulier (Accord de réadmission) et son Protocole d'application, signés à Voorburg, le 30 mai 2006.

Luxembourg, le 12 février 2007

*Le Rapporteur,*  
Marc ANGEL

*Le Président,*  
Ben FAYOT

