

N° 6948²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2015-2016

PROJET DE LOI

portant approbation de l'Accord entre les Etats Benelux (le Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas) et la République du Kazakhstan relatif à la réadmission des personnes en situation irrégulière et de son Protocole d'application signés à Bruxelles, le 2 mars 2015

* * *

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

(9.5.2016)

La Commission se compose de: M. Marc ANGEL, Président, M. Yves CRUCHTEN, Rapporteur; MM. Claude ADAM, Eugène BERGER, Mme Claudia DALL'AGNOL, MM. 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 17 février 2016.

L'avis du Conseil d'Etat est intervenu le 8 mars 2016.

Au cours de sa réunion du 14 mars 2016, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration a nommé Monsieur Yves Cruchten comme rapporteur du projet de loi sous rubrique. La commission a examiné le texte du projet de loi et l'avis du Conseil d'Etat dans cette même réunion.

Le 9 mai 2016, 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, multilatéral 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. Les accords de réadmission admettent comme principe général que chaque Etat contractant réadmet sur son territoire ses propres nationaux qui se trouvent en séjour irrégulier sur le territoire d'un autre Etat contractant. Ils définissent également de manière détaillée les critères techniques et opérationnels de la procédure de réadmission.

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

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 pourra être signé dès que les procédures nécessaires du côté européen seront finies. Les négociations avec l’Algérie et la Chine n’ont pas encore commencé.

Cependant, ces accords de réadmission communautaires n’empêchent pas les Etats membres de conclure des accords de réadmission bilatéraux. 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.

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) et le Kosovo (2011).

Sur demande de la République du Kazakhstan, les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg sont tombés d’accord pour négocier avec le Kazakhstan un tel accord de réadmission, signé le 2 mars 2015.

*

III. EXAMEN DU PROJET DE LOI

Objet du projet de loi

Le projet de loi sous rubrique vise à faire approuver par la Chambre des Députés l’Accord entre les Etats Benelux (le Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas) et la République du Kazakhstan relatif à la réadmission des personnes en situation irrégulière et son Protocole d’application, signés à Bruxelles, le 2 mars 2015.

L’accord de réadmission et son protocole d’application ont été négociés par la Belgique au nom des Etats membres du Benelux. L’accord contient des dispositions relatives à la réadmission de ressortissants de pays tiers en situation irrégulière dans un des Etats contractants lorsqu’ils sont en possession d’un titre de séjour ou d’un visa en cours de validité émis par l’autre Partie contractante. Enfin, l’accord contient des règles concernant le transit de personnes à destination de leur pays d’origine.

Selon l’exposé des motifs du projet de loi et dans la tradition des accords de réadmission et de leurs protocoles conclus dans le passé, dans l’intérêt de la sécurité juridique et en vue d’une plus grande transparence, l’accord de réadmission et son protocole d’application doivent faire l’objet d’une procédure de ratification.

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.

Contenu de l'accord

L'article 1 définit les termes importants, tels que le „titre de séjour“, compris comme autorisation officielle délivrée par une des Parties, mais qui ne comprend pas l'autorisation provisoire délivrée en vue du traitement d'une demande d'asile.

L'article 2 concerne le principe de réadmission des nationaux qui doivent être réadmis sous les conditions de l'accord. Il précise que la Partie requise délivre sans délai les documents de voyage nécessaires.

L'article 3 précise les conditions de réadmission de ressortissants d'un Etat tiers et d'apatrides.

L'article 4 concerne les dispositions de la demande de réadmission. Il est précisé qu'une demande de réadmission n'est pas nécessaire lorsque la personne à réadmettre possède un passeport national valide ou une autorisation de séjour valide.

L'article 5 énumère les documents acceptés comme preuve de la nationalité de la personne à réadmettre. Lorsqu'aucun document ne peut être produit, il convient à la Partie requérante de déterminer par une audition de la personne concernée s'il s'agit d'un ressortissant propre.

L'article 6 énumère les documents acceptés comme preuve que les conditions de réadmission de ressortissants d'un Etat tiers et d'apatrides de l'article 3 sont remplies.

L'article 7 fixe les délais à respecter lors de la demande de réadmission et les étapes subséquentes. Il est précisé qu'en absence de réponse à la demande de réadmission endéans 21 jours, la réadmission est considérée approuvée.

L'article 8 concerne les modalités de transfert et les modes de transport en précisant que la Partie requérante décide le moyen de transport et les modalités exactes du transport.

L'article 9 dispose que la Partie requérante réadmet toute personne s'il ressort d'une enquête effectuée dans un délai de trois mois suivant la réadmission que la personne réadmise ne remplissait pas les conditions visées aux articles 2 et 3 de l'accord.

L'article 10 énonce les principes applicables lors d'un transit. Le transit ne sera permis que si la poursuite du voyage et la réadmission par l'Etat de destination sont assurées et sera limité aux cas où la personne concernée ne peut pas être transférée directement vers le pays de destination. Le transit peut aussi être refusé lorsque la personne concernée court un risque réel d'une violation de ses droits de l'homme ou d'une poursuite pénale dans l'Etat de destination ou un autre Etat de transit, ainsi que pour des raisons de santé publique, de sûreté de l'Etat ou de l'ordre public.

L'article 11 précise les modalités de la procédure d'un tel transit.

L'article 12 règle la question de la répartition des coûts. Sans préjudice du droit des autorités compétentes de récupérer les coûts liés à la réadmission auprès de la personne à réadmettre ou des tiers, la Partie requérante prend en charge les coûts de réadmission.

L'article 13 concerne la protection des données. S'agissant de la communication et du traitement de données à caractère personnel dans un cas précis, l'accord précise que la législation des Parties est applicable. En outre, un nombre de principes s'appliquent, énumérés dans l'article.

L'article 14 précise que l'accord ne porte pas atteinte aux droits, obligations et responsabilités des Parties découlant d'autres traités et accords internationaux auxquels elles sont parties.

L'article 15 stipule que les dispositions pratiques sont arrêtées dans le protocole d'application.

L'article 16 prévoit que le règlement des litiges se fera par consentement mutuel entre les Parties, par le biais de consultations.

L'article 17 définit les procédures afin d'apporter des modifications à l'accord.

L'article 18 nomme le gouvernement du Royaume de Belgique dépositaire de l'accord pour les pays Benelux.

L'article 19 porte sur l'application éventuelle de l'accord à des parties du Royaume des Pays-Bas situées en dehors de l'Europe.

Finalement, les articles 20 et 21 règlent l'entrée en vigueur, la durée de l'accord et les moyens de suspension ou de dénonciation de l'accord.

Contenu du protocole

L'article 1 fournit les définitions de termes importants, comme celui de l'escorte, à savoir la ou les personnes désignées par la Partie requérante pour accompagner la personne à réadmettre ou en transit.

Les articles 2 à 5 précisent les moyens de transmission de formulaires et lesquels des formulaires annexés au protocole d'application sont à transmettre lors de l'introduction d'une demande de réadmission, la réponse à cette demande, la mise à disposition de documents de voyages et le transfert final.

Les articles 6 et 7 règlent les modalités de la procédure de transit et de la demande du soutien au transit.

L'article 8 définit les obligations de l'escorte. Les pouvoirs de l'escorte se limitent à la légitime défense et l'escorte accomplit sa mission sans armes et en civil.

L'article 9 prévoit que dans un délai d'un mois suivant la conclusion du protocole d'application, les Parties échangent une liste des points de contact nécessaires à l'application de l'accord et leurs coordonnées.

L'article 10 dispose que les Parties s'informent mutuellement par écrit des points de passages frontaliers auxquels les personnes seront effectivement transférées et admises en vertu de l'accord dans un délai d'un mois.

L'article 11 précise que les coûts seront pris en charge par la Partie requérante sur production d'une facture.

L'article 12 fixe l'anglais comme langue de travail pour l'application de l'accord et du protocole d'application.

L'article 13 précise que les annexes 1 à 6 font partie intégrante du protocole d'application.

L'article 14 rappelle que le protocole peut être modifié et amendé moyennant l'accord mutuel des Parties et que les questions relatives à la mise en oeuvre du protocole et les litiges font l'objet d'un règlement par consentement mutuel entre les Parties, au moyen de consultations.

L'article 15 porte sur l'entrée en vigueur et la dénonciation du protocole d'application. Le protocole d'application entre en vigueur et est dénoncé en même temps que l'accord de réadmission. Lors d'une période de suspension de l'accord, le protocole d'application n'est pas appliqué.

*

IV. L'AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 8 mars 2016, le Conseil d'Etat ne fait pas d'observation quant à l'article unique du projet de loi.

*

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 de l'Accord entre les Etats Benelux (le Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas) et la République du Kazakhstan relatif à la réadmission des personnes en situation irrégulière et de son Protocole d'application signés à Bruxelles, le 2 mars 2015

Article unique.– Sont approuvés l'Accord entre les Etats Benelux (le Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas) et la République du Kazakhstan relatif à la réadmission des personnes en situation irrégulière et son Protocole d'application signés à Bruxelles, le 2 mars 2015.

Luxembourg, le 9 mai 2016

Le Rapporteur,
Yves CRUCHTEN

Le Président,
Marc ANGEL

