

N° 6742²**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 Géorgie signé à Tbilissi, le 5 septembre 2013, portant sur l'application de l'Accord entre l'Union européenne et la Géorgie concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier signé à Bruxelles, le 22 novembre 2010

* * *

**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, Rapporteuse; 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.*“¹ 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.*“²

*

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 Géorgie portant sur l'application de l'Accord entre l'Union européenne et la Géorgie concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier signé à Bruxelles, le 22 novembre 2010.

Le Protocole qui a été négocié par les Pays-Bas au nom des Etats membres du Benelux a été signé le 5 septembre 2013 à Tbilissi. Il comporte 18 articles et cinq annexes et se fonde sur l'article 19 de l'Accord de réadmission conclu entre l'Union européenne et la Géorgie. Rappelons que le premier paragraphe de cet article stipule qu'„*à la demande d'un Etat membre ou de la Géorgie, la Géorgie et cet Etat membre élaborent un protocole d'application définissant, entre autres, les règles relatives aux éléments suivants: a) la désignation des autorités compétentes, les points de passage frontaliers et*

¹ „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.

² 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.

l'échange des points de contact; b) les conditions applicables au rapatriement sous escorte, y compris au transit sous escorte des ressortissants de pays tiers et des apatrides; c) les moyens et documents s'ajoutant à ceux énumérés aux annexes 1 à 4 du présent accord; d) les modalités de réadmission dans le cadre de la procédure accélérée; et e) la procédure applicable aux auditions.“

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. Depuis 2011, seulement deux retours ont été effectués vers la Géorgie, un en 2012 et l'autre en 2014.

2. Contenu du Protocole

L'article 1 concerne les définitions de termes importants, dont celui d'escorte, à savoir la ou les personnes désignées par la Partie requérante pour escorter la personne à réadmettre ou en transit.

L'article 2 du Protocole stipule que dans les trente jours qui suivent la conclusion du Protocole, les Parties échangent une liste des autorités compétentes pour l'application de l'Accord et de leurs représentations diplomatiques ou consulaires accréditées auprès des autres Parties.

L'article 3 traite des points de passage frontaliers qui sont énumérés à l'annexe 1 du Protocole.

Aux termes de l'article 4, la demande de réadmission est introduite par courriel, par télécopie ou par d'autres moyens de télécommunication auprès de l'autorité compétente de la Partie requise. La demande de réadmission est introduite en faisant usage du formulaire joint en annexe 5 à l'Accord de réadmission.

Ensuite, l'article 5 concerne la réponse à une telle demande, qui s'effectue en faisant usage du formulaire joint en annexe 2 au Protocole.

L'article 6 a trait au document de voyage. Lorsque la réponse à la demande de réadmission est positive, le document de voyage nécessaire à la réadmission doit être fourni sans délai et au plus tard dans les trois jours ouvrables par la représentation diplomatique ou consulaire de la Partie requise aux autorités compétentes de la Partie requérante.

L'article 7 prévoit que si la Partie requérante n'est pas à même de produire un quelconque document tel que visé à l'article 8 de l'Accord (moyens de preuve de la nationalité) et que la Partie requise ne peut pas établir la nationalité de la personne à réadmettre d'une autre manière, la représentation diplomatique ou consulaire de la Partie requise organise à la demande de la Partie requérante une audition de la personne à réadmettre dans un délai de quatre jours après l'introduction de la demande de réadmission.

L'article 8 concerne le transfert de la personne concernée. La Partie requérante informe la Partie requise au moins trois jours ouvrables avant la date du transfert de la personne concernée, de son intention d'y procéder. A cette fin, il est fait usage du formulaire joint en annexe 4 au Protocole.

L'article 9 porte sur la procédure de transit. Ainsi, la demande de transit doit être envoyée à l'autorité compétente de la Partie requise au moins huit jours ouvrables avant la date du transit. La Partie requise répond sans délai et au plus tard dans les cinq jours ouvrables et communique si elle accepte le transit, la date du transfert, le point de passage frontalier envisagé, le type de transit et le recours éventuel à des escortes.

L'article 10 prévoit que la Partie requérante peut demander le soutien des autorités de la Partie requise lors d'un transit particulier. Dans sa réponse à la demande de transit, la Partie requise fait savoir si elle peut fournir le soutien demandé.

L'article 11 contient des dispositions relatives aux obligations de l'escorte. Il est précisé que les pouvoirs de l'escorte se limitent à la légitime défense. L'escorte accomplit sa mission sans armes et en civil. Elle doit être en possession d'une autorisation d'escorte, de l'accord donné à la réadmission ou au transit et d'un document d'identité.

L'article 12 donne des précisions supplémentaires sur la question des coûts.

L'article 13 stipule que les Parties coopèrent afin de résoudre toute question relative à la mise en œuvre de l'Accord. En outre, il permet d'organiser une réunion d'experts à la demande de l'une des Parties.

L'article 14 précise que la langue de communication entre les Parties est l'anglais.

L'article 15 rappelle que les annexes 1 à 5 font partie intégrante du Protocole et prévoit que le Protocole et ses annexes peuvent être modifiés et complétés d'un commun accord entre les Parties.

Les articles 16 et 17 portent respectivement sur l'application territoriale du Protocole, sur son entrée en vigueur et sa dénonciation. Le Protocole entrera en vigueur le premier jour du second mois après que le dépositaire aura notifié au Comité de réadmission mixte l'accomplissement des procédures internes requises par les Parties.

Finalement, l'article 18 précise que le Secrétariat général du Benelux est dépositaire du Protocole.

*

IV. L'AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 19 décembre 2014, le Conseil d'Etat constate que l'article 15, paragraphe 3, du Protocole comporte une clause d'approbation anticipée. La Haute Corporation ajoute que cette disposition ne devrait toutefois pas poser de problèmes au regard de l'article 37 de la Constitution dans la mesure où la portée de l'assentiment préalable est tracée avec suffisamment de précision. Finalement, 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 Géorgie signé à Tbilissi, le 5 septembre 2013, portant sur l'application de l'Accord entre l'Union européenne et la Géorgie concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier signé à Bruxelles, le 22 novembre 2010

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 Géorgie signé à Tbilissi, le 5 septembre 2013, portant sur l'application de l'Accord entre l'Union européenne et la Géorgie concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier signé à Bruxelles, le 22 novembre 2010.

Luxembourg, le 30 mars 2015

La Rapporteuse,
Claudia DALL'AGNOL

Le Président,
Marc ANGEL