

N° 6392²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2012-2013

PROJET DE LOI

**portant approbation du Protocole d'application entre le
Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le
Gouvernement de la Fédération de Russie relatif à la mise
en oeuvre de l'Accord de réadmission entre la Communauté
européenne et la Fédération de Russie du 25 mai 2006,
signé à Luxembourg, le 13 septembre 2011**

* * *

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

(3.12.2012)

La Commission se compose de: M. Ben FAYOT, Président; Mme Lydia MUTSCH, Rapporteure; M. Marc ANGEL, Mme Nancy ARENDT, MM. Xavier BETTEL, Fernand BODEN, Félix BRAZ, Mme Christine DOERNER, MM. Norbert HAUPERT, Fernand KARTHEISER, Mmes Martine MERGEN et Lydie POLFER, Membres.

*

I. PROCEDURE LEGISLATIVE

Le projet de loi sous rubrique a été déposé par Monsieur le Ministre des Affaires étrangères en date du 14 février 2012.

Au cours de sa réunion du 7 mai 2012, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration a nommé Mme Lydia Mutsch comme rapporteur du projet de loi sous rubrique.

L'avis du Conseil d'Etat est intervenu le 9 octobre 2012.

En date du 3 décembre 2012, la commission a examiné le texte du projet de loi et l'avis du Conseil d'Etat et 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 contractantes, 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 et un 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 Turquie, l'Ukraine et le Belarus, dont treize sont entrés en vigueur (Albanie, Ancienne République yougoslave de Macédoine, Bosnie-et-Herzégovine, Géorgie, Hong Kong, Macao, Moldova, Monténégro, Russie, Serbie, Sri Lanka, 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, comme le prévoit, par exemple, l'accord de réadmission conclu par l'UE avec la Russie.*“² En effet, l'article 20 de l'Accord de réadmission conclu avec la Russie stipule que la „*Fédération de Russie et les Etats membres concluent des protocoles d'application*“, alors que les autres accords de ce type prévoient l'élaboration d'un protocole d'application „*à la demande*“ d'un Etat membre ou de l'autre Partie contractante, ou bien précisent que le pays tiers et un Etat membre „*peuvent élaborer*“ de tels protocoles.

Soulignons encore que la décision concernant la conclusion de l'Accord de réadmission sous rubrique a été adoptée en même temps que celle portant la conclusion d'un accord visant à faciliter la délivrance de visas avec la Russie. En effet, l'Union européenne rencontre souvent des difficultés à conclure des accords de réadmission, ceux-ci ne présentant que peu d'intérêt pour les pays tiers. Ainsi, la Commission confirme que „*les négociations engagées avec la Fédération de Russie et l'Ukraine n'ont connu de véritable accélération que lorsque l'UE s'est engagée, à leur demande, à négocier parallèlement des accords d'assouplissement des régimes des visas.*“³

*

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.

3 *Ibid.*, p. 7.

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 d'application entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de la Fédération de Russie relatif à la mise en œuvre de l'Accord de réadmission entre la Communauté européenne et la Fédération de Russie du 25 mai 2006, signé à Luxembourg, le 13 septembre 2011.

Le Protocole comporte 11 articles et se fonde sur l'article 20 de l'Accord de réadmission conclu entre l'UE et la Russie. Rappelons que le premier paragraphe de cet article stipule que la „*Fédération de Russie et les Etats membres concluent des protocoles d'application qui édictent des règles concernant: a) les autorités compétentes, les points de passage frontaliers, l'échange d'informations relatives aux points de contact et les langues de communication; b) les modalités de réadmission dans le cadre de la procédure accélérée; c) les conditions applicables au transfert sous escorte, y compris le transit, sous escorte, de ressortissants de pays tiers et d'apatrides; d) les moyens de preuve autres que ceux qui sont cités aux annexes 2 à 5 du présent accord; e) la procédure d'audition prévue à l'article 9 du présent accord; f) le cas échéant, les dispositions spécifiques en matière de délais de traitement des demandes de réadmission, au titre de l'article 11, paragraphe 2, du présent accord.*“

2. Contenu du Protocole d'application

L'article 1 du Protocole d'application désigne les autorités compétentes responsables de l'application de l'Accord, alors que l'article 2 a trait à la transmission de la demande de réadmission ainsi qu'à la transmission de la réponse à une telle demande.

Les annexes 2 à 5 de l'Accord de réadmission contiennent les listes des documents permettant d'établir la preuve de la nationalité ou la preuve des conditions de réadmission des ressortissants de pays tiers et des apatrides. L'article 3 du Protocole fait référence à ces annexes, en disposant que la Partie requérante peut joindre à la demande de réadmission d'autres documents „*d'une importance considérable pour établir la nationalité de la personne à réadmettre ou pour établir les motifs de réadmission des ressortissants de pays tiers ou des apatrides*“.

L'article 4 régit les modalités de l'audition d'une personne à réadmettre. En effet, l'article 9, paragraphe 4, de l'Accord de réadmission précise que si aucun des documents énumérés à l'annexe 2 ou 3 de l'Accord ne peut être produit, les autorités compétentes de la Partie requise prennent, sur demande, les dispositions nécessaires avec l'autorité compétente de l'Etat requérant pour auditionner la personne à réadmettre dans un délai raisonnable, afin d'établir sa nationalité.

L'article 5 a trait à la transmission de la demande de transit et de la réponse à une telle demande.

L'article 6 précise la procédure de réadmission et de transit. Ainsi, la Partie requérante est tenue d'informer la Partie requise, au plus tard cinq jours ouvrables avant le transfert envisagé de la personne à réadmettre, de la date, de l'horaire, du point de passage frontalier et d'autres modalités du transfert. Du côté luxembourgeois, l'aéroport de Luxembourg-Findel est désigné comme point de passage frontalier.

L'article 7 contient des dispositions relatives aux agents d'escorte.

En ce qui concerne la question des coûts, l'article 16 de l'Accord de réadmission stipule que les frais de transport jusqu'au point de passage frontalier de l'Etat requis, engagés dans le cadre des opérations de réadmission et de transit, sont à charge de l'Etat requérant. L'article 8 du Protocole d'application précise que les frais engagés par la Partie requise en vue de la réadmission et du transit sont à rembourser en euros, dans un délai de soixante jours ouvrables, sur présentation des pièces justificatives concernées.

Les articles 9, 10 et 11 portent respectivement sur l'utilisation des langues, la possibilité de modifier et de compléter le Protocole d'application et l'entrée en vigueur et la dénonciation du Protocole.

IV. L'AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 9 octobre 2012, le Conseil d'Etat présente le contenu de l'Accord de réadmission conclu entre l'UE et la Russie et note que le libellé de l'article unique du projet de loi ne donne pas lieu à observation particulière.

*

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 d'application entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de la Fédération de Russie relatif à la mise en œuvre de l'Accord de réadmission entre la Communauté européenne et la Fédération de Russie du 25 mai 2006, signé à Luxembourg, le 13 septembre 2011

Article unique.– Est approuvé le Protocole d'application entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de la Fédération de Russie relatif à la mise en œuvre de l'Accord de réadmission entre la Communauté européenne et la Fédération de Russie du 25 mai 2006, signé à Luxembourg, le 13 septembre 2011.

Luxembourg, le 3 décembre 2012

La Rapporteuse,
Lydia MUTSCH

Le Président,
Ben FAYOT