

PROJET DE LOI

autorisant l'approbation du protocole entre le Gouvernement de la République française et le Conseil des ministres de Bosnie-Herzégovine portant sur l'application de l'accord du 18 septembre 2007 entre la Communauté européenne et la Bosnie-Herzégovine concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier

NOR : MAEJ1507419L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I. - SITUATION DE REFERENCE ET OBJECTIFS DU PROTOCOLE D'APPLICATION

1° Situation de référence

L'article 79 paragraphe 1 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ex-article 63.3 et 63.4 du TCE) dispose que : « *L'Union développe une politique commune de l'immigration visant à assurer, à tous les stades, une gestion efficace des flux migratoires, un traitement équitable des ressortissants de pays tiers en séjour régulier dans les États membres, ainsi qu'une prévention de l'immigration illégale et de la traite des êtres humains et une lutte renforcée contre celles-ci. Aux fins du paragraphe 1, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, adoptent les mesures dans les domaines suivants : [...]c) l'immigration clandestine et le séjour irrégulier, y compris le rapatriement des personnes en séjour irrégulier* ».

Conformément au mandat donné dans ce cadre, la Commission européenne a signé le 18 septembre 2007 un accord de réadmission avec la Bosnie-Herzégovine (ci-après « l'Accord ») en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2008. Cet Accord ouvre la voie à la négociation de protocoles d'application négociables directement entre la Bosnie-Herzégovine et les États membres¹.

Sur le plan migratoire, au sein des Balkans, la Bosnie-Herzégovine est moins un pays source qu'un pays de transit pour de nombreux migrants irréguliers à destination de l'Union européenne. En effet, la pression migratoire en provenance de Bosnie-Herzégovine est relativement faible malgré une hausse des interpellations d'étrangers en situation irrégulière (ESI) bosniens. La France demeure un pays de destination secondaire pour les ressortissants bosniens. L'Allemagne est, devant la Suède, le pays recevant le plus de demandes d'asile mais également d'ESI provenant de ce pays.

¹ En application de l'article 19 de l'Accord, la Bosnie-Herzégovine a déjà conclu un certain nombre de protocoles d'application, notamment avec l'Autriche, la Bulgarie, l'Estonie, Malte, la Belgique et la République tchèque.

Par ailleurs, bien qu'en augmentation en 2013, les demandes d'asile bosniennes ne sont classées en France qu'au 23^{ème} rang, toutes nationalités confondues. Les données sur l'ensemble de l'année 2014 font état d'une stabilisation de cette demande (-6% par rapport en 2013) qui classe le pays au 29^{ème} rang, toutes nationalités confondues.

La Bosnie-Herzégovine est un pays essentiellement utilisé comme une porte d'entrée vers l'Europe pour des migrants en provenance de la région ou encore d'Afrique ou d'Orient. Ainsi, un nombre important d'Albanais² arrivent essentiellement par voie terrestre.

2° Objectifs du Protocole d'application

Le Protocole franco-bosnien a pour objet de mettre en œuvre l'article 19 de l'Accord signé au niveau européen.

Il précise les modalités d'application d'un certain nombre de règles fixées par l'Accord, en particulier la désignation des autorités compétentes, les points de passage frontaliers, les moyens supplémentaires de preuve de nationalité, des conditions de la réadmission s'ajoutant à ceux prévus par l'Accord et les conditions applicables aux escortes dans le cadre des procédures de réadmission ou de transit.

II. - CONSEQUENCES ESTIMEES DE LA MISE EN ŒUVRE DU PROTOCOLE D'APPLICATION

1° Conséquences en matière de lutte contre l'immigration irrégulière

C'est dans ce domaine que l'apport du Protocole est le plus attendu, tant par le signal fort de fermeté dans la lutte commune contre l'immigration irrégulière que par la pérennisation des procédures de retour contraint efficaces et d'ores et déjà observées entre les deux pays³.

Une intensification des flux migratoires de ressortissants bosniens en situation irrégulière sur le territoire français est à noter comme l'attestent les chiffres des mesures d'éloignement exécutées.⁴

En 2014, la nationalité bosnienne se situait au 22^{ème} rang des nationalités les plus éloignées du territoire français. Elle était au 30^{ème} rang en 2013.

En application de l'Accord, les personnes de nationalité bosnienne et de pays tiers ou apatrides ayant séjourné ou transité en Bosnie-Herzégovine ou disposant d'un visa bosnien pourront être réadmis sur le territoire bosnien. La Bosnie-Herzégovine pourra donc être contrainte de reprendre ces ressortissants étrangers s'il est établi, par exemple, qu'ils possèdent un visa bosnien en cours de validité ou qu'ils sont entrés en France après avoir séjourné ou transité par le territoire de la Bosnie-Herzégovine.

² Les Albanais constituent la première nationalité illégalement présente en Bosnie.

³ La coopération en matière d'identification ne souffre d'aucune difficulté opérationnelle (note DCPAF du 22 juillet 2013). Cette absence de difficulté est confirmée en 2014. Le taux d'obtention de laissez-passer consulaires dans les délais est de 58,8 % pour les trois premiers trimestres 2014. Il était de 44 % pour l'année 2013.

⁴ Au cours des trois premiers trimestres 2014, 193 mesures d'éloignement ont été exécutées contre 156 en 2013 et 105 en 2012.

Or la Bosnie-Herzégovine est devenue un important point de transit de la zone des Balkans : outre les Albanais et les Turcs, Afghans, Somaliens ou encore Algériens ou Pakistanais s'y rendent via diverses filières. La mise en œuvre du Protocole contribuera donc à répondre à ces situations, dans la mesure où les éléments rassemblés le permettront.

2° Conséquences financières

Les frais liés à la réadmission et au transit sont financés sur le programme 303, "Immigration et Asile", action 3 "Lutte contre l'immigration irrégulière" du ministère de l'Intérieur. Ils sont prévus dans le budget global et ne nécessitent pas l'augmentation du volume des crédits, le protocole ne devant avoir aucune incidence financière majeure compte tenu des volumes de retours envisagés.

Par ailleurs, comme cela est traditionnellement le cas dans ce type d'instruments, tant l'Accord (article 15) que le Protocole (article 10) prévoient un mécanisme de remboursement des frais engagés entre autorités compétentes durant la procédure de retour.

3° Conséquences juridiques

Articulation avec le droit interne

En complément de l'Accord, le Protocole d'application renforce le cadre formel et juridique de la coopération franco-bosnienne dans le domaine du retour contraint des ressortissants nationaux et de pays tiers, en situation irrégulière, établis sur le territoire de l'une ou l'autre Partie. En tout état de cause, il ne nécessite pas d'amendement de notre droit interne, ni l'adoption de dispositions législatives ou réglementaires nouvelles.

Les stipulations de cet accord sont identiques ou très proches de protocoles que la France a signés avec d'autres pays (Serbie, Kosovo, Albanie)⁵.

L'Accord comporte deux annexes relatives respectivement à la demande de réadmission et à la demande de transit. Ces annexes énumèrent les données personnelles qui seront transmises aux autorités compétentes lors des procédures de réadmission⁶ et de transit⁷. Le Protocole comporte également deux annexes : la première est la liste des préfectures avec les points de

⁵ <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029210381>
<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029210378>

Le Protocole avec l'Albanie est en cours d'approbation devant le Parlement.

⁶ La demande de réadmission doit comporter les renseignements individuels concernant la personne à réadmettre et l'indication des moyens par lesquels une preuve ou un commencement de preuve de la nationalité, du transit, des conditions de la réadmission des ressortissants des pays tiers et des apatrides, et de l'entrée et du séjour illicites sera fourni(e) (article 7.1 de l'accord). La demande de réadmission comporte, dans la mesure du possible, une déclaration indiquant les besoins d'assistance et/ou de soins que peut nécessiter la personne à transférer sous réserve de son consentement exprès et l'indication de toute mesure de protection ou de sécurité particulière, ou d'informations concernant l'état de santé de l'intéressé (article 7.2 de l'accord).

⁷ Il s'agit des renseignements relatifs à l'identité et à la nationalité de l'intéressé(e), à la date du voyage, aux heures d'arrivées dans le pays de transit, aux pays et lieu de destination, aux documents de voyage ainsi que, le cas échéant, aux renseignements relatifs aux fonctionnaires escortant l'étranger.

contact pour les demandes d'identification et la seconde contient le formulaire⁸ de transfert, en application de l'article 7 du Protocole.

La communication des données personnelles est prévue par l'article 16 de l'Accord. L'utilisation des données communiquées par la Partie requise est restreinte aux fins prévues par l'Accord. A cet effet, chaque Partie informe, à sa demande, l'autre Partie de leur utilisation. Leur transmission à d'autres personnes que les autorités compétentes ne peut être réalisée qu'avec l'autorisation préalable écrite de la Partie qui les avait communiquées. D'une manière générale, ces données doivent être protégées par les législations de chaque Partie en ce domaine.

Le traitement et la protection des données à caractère personnel et des autres informations fournies par les Parties seront, pour la France, assurées conformément à la loi n° 78-17 modifiée du 6 janvier 1978 dite « Informatique et Libertés ».

De son côté, la Bosnie-Herzégovine a signé et ratifié⁹ la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, adoptée à Strasbourg le 28 janvier 1981, et son protocole additionnel.

Articulation avec le droit européen

Le Protocole d'application (article 9, 5^{ème} alinéa) donne aux agents membres de l'escorte la prérogative d'intervenir en cas de légitime défense. De plus, en "*l'absence de services compétents de la Partie requise ou dans le but de leur porter assistance*", cette prérogative se limite aux cas présentant "*un danger immédiat et grave*" suscité par la/les personne(s) escortée(s) à l'occasion du transit ou de l'opération de réadmission.

Cette disposition est conforme à l'article 7 de la directive 2003/110/CE du Conseil du 25 novembre 2003 concernant l'assistance au transit dans le cadre de mesures d'éloignement par voie aérienne, transposée en droit français par la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration créant l'article L.531-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile¹⁰.

4° Conséquences administratives

Elles sont limitées dans la mesure où le Protocole, en investissant les ministères de l'intérieur respectifs du rôle d'autorités requérantes ou requises, ne fait que consacrer le circuit déjà existant. Ainsi, en France, la saisine des autorités bosniennes est centralisée depuis le 1^{er} septembre 2010 par l'Unité Centrale d'Identification de la Direction centrale de la police aux frontières. Quant à la délivrance des laissez-passer indispensables à l'éloignement des personnes, elle continuera d'incomber aux représentations consulaires de chacune des Parties.

⁸ Il s'agit des renseignements individuels suivants : date de départ, numéro d'enregistrement, nom et prénom, la date de naissance, le document de voyage, l'autorité, le lieu et la date de délivrance du document de voyage, date, heure et lieu du transfert, état de santé de l'intéressé et les éventuelles mesures de sécurité.

⁹ Signé le 2 mars 2004 et ratifié le 31 mars 2006 <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/108.htm>

¹⁰ <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000266495>

III. - HISTORIQUE DES NEGOCIATIONS

La Bosnie-Herzégovine avait transmis un premier projet de Protocole d'application aux autorités françaises au mois d'avril 2010. Au mois d'octobre 2011, un contre-projet français avait été envoyé à Sarajevo. En février 2012, le projet français était accepté par les autorités bosniennes comme base de négociations.

Celles-ci se sont déroulées à Paris, dans les locaux du Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration, les 25 et 26 avril 2012.

Les dernières vérifications de concordance des textes ont été effectuées en février 2013, avec une transmission définitive pour paraphe à la partie bosnienne en début d'année 2014. Le choix, côté bosnien, du niveau de signataire n'a pas permis la signature de ce protocole avant le mois de juillet 2014.

IV. - ETAT DES SIGNATURES ET RATIFICATIONS

Le Protocole d'application a été signé à Sarajevo le 3 juillet 2014 par Monsieur Roland Gilles, ambassadeur de France en Bosnie-Herzégovine, et par Monsieur Mladen Cavar, vice-ministre de la Sécurité de la Bosnie-Herzégovine.

Le Protocole d'application est actuellement en cours de ratification du côté bosnien. Il entrera en vigueur à l'issue de l'accomplissement des procédures internes dans chaque Etat partie et après notification de l'accomplissement desdites procédures au comité mixte de réadmission Union européenne - Bosnie-Herzégovine.

V. - DECLARATIONS OU RESERVES

La France n'a pas fait de déclaration ou de réserve à l'occasion de la signature du Protocole.