

# RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de l'Europe et  
des affaires étrangères

## **Projet de loi autorisant l'approbation du protocole entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'Arménie portant application de l'accord signé à Bruxelles le 19 avril 2013 entre l'Union européenne et la République d'Arménie concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier (ensemble une annexe)**

NOR : EAEJ1907814L/Bleue-1

### **ÉTUDE D'IMPACT**

#### **I- Situation de référence**

- 1.1 L'Arménie est une République parlementaire. Le Président de la République d'Arménie est le chef de l'Etat. Il veille au respect de la Constitution et au bon fonctionnement des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Il est le garant de la souveraineté de l'Etat, de son intégrité territoriale et de sa sécurité. Il est élu par les citoyens pour un mandat de cinq ans. La chambre unique de l'Assemblée nationale est l'autorité législative suprême. Elle se compose de 131 députés élus pour un mandat de cinq ans dont 75 sont élus sur la base de la représentation proportionnelle et 56 sur la base de la représentation majoritaire. Le pouvoir exécutif est exercé par le Gouvernement qui est composé du Premier ministre et des ministres. A l'issue des consultations tenues avec les groupes de l'Assemblée nationale, le Président de la République nomme Premier ministre la personne désignée par la majorité parlementaire ou, à défaut, la personne désignée par le plus grand nombre des membres de l'Assemblée nationale. Le Président de la République nomme et révoque les membres du Gouvernement sur proposition du Premier ministre. La plus haute instance judiciaire est la Cour de cassation, qui doit assurer l'uniformité dans l'application de la loi. La Cour constitutionnelle administre la justice constitutionnelle. L'indépendance des tribunaux est garantie par la Constitution.
- 1.2 L'Arménie est engagée depuis la mi-avril 2018 dans une période de transition politique, marquée par le mouvement de manifestations qui a conduit le 23 avril M. Serge Sarkissian à démissionner de son poste de Premier ministre auquel il venait d'être élu par le Parlement après avoir été Président de la République de 2008 à 2018. Le 8 mai, le Parlement a désigné au poste de Premier ministre la figure emblématique de la contestation M. Nikol Pachinian. Celui-ci a constitué un gouvernement largement rajeuni, qui s'est fixé pour objectif de moderniser la vie politique et de combattre la corruption, sans modifier les orientations géostratégiques du pays.

- 1.3 Avec une superficie de 29 800 km<sup>2</sup> pour une population de 3 282 300 habitants, dont 64 % est urbaine et 17 % a moins de 15 ans, l'Arménie connaît un taux d'activité de 75 % des plus de 15 ans (source INSEE). En 2016, le produit intérieur brut (PIB) s'est élevé à 10,5 Mds\$, soit un PIB par habitant d'environ 3 525 \$/hab. En 2017, le PIB se serait élevé à 11 Mds\$, soit 3 690 \$/hab. L'indice de développement humain est de 0,743, plaçant l'Arménie au 84<sup>ème</sup> rang mondial selon ce critère. L'industrie représente 29 % du PIB et l'agriculture – spécialisée dans les produits céréaliers - représente 19 % du PIB. L'économie repose largement sur l'exploitation des matières premières : les métaux et les minerais (cuivre, diamants) représentent près de 60 % des exportations. De plus, l'Arménie est fortement dépendante des transferts de la diaspora (15 du PIB en 2017).
- 1.4 La communauté arménienne en France s'élève à 19 287 en 2017. Sa progression régulière depuis 2012 s'est nettement accentuée après 2014 et a bondi en 2017 (de plus de 52 % par rapport à 2012 et de 13,6 % entre 2016 et 2017). Cette progression est nourrie par un flux annuel de 1 800 à 1 900 personnes depuis 2013 (1 800 en 2016) en termes de premiers titres délivrés, pour motif familial pour plus de la moitié des nouveaux arrivants (883 en 2015, 1 015 en 2016), pour motif humanitaire pour un quart (494 en 2015, 485 en 2016), l'émigration pour motif économique restant très faible (66 en 2015, 59 en 2016).

S'agissant de l'immigration irrégulière, et malgré une tendance à la baisse ces quatre dernières années, l'Arménie demeure un pays dont la pression migratoire à destination de la France est importante : la France se classe au 1<sup>er</sup> rang de l'Union européenne, en termes de mesures d'éloignement prononcées à l'encontre de ressortissants arméniens depuis 2012 et, depuis cette même année, l'Arménie se maintient également dans le « top 20 » des nationalités à l'encontre desquelles la France prononce le plus de mesures d'éloignement (avec 1 822 mesures d'éloignement prononcées en 2017, l'Arménie se classait au 20<sup>ème</sup> rang des nationalités les plus visées par une mesure d'éloignement prononcée par la France, comme l'année précédente). Le taux d'exécution de ces mesures d'éloignement prononcées est par ailleurs particulièrement insatisfaisant, imposant de poursuivre les efforts en matière de lutte contre l'immigration irrégulière : le « taux de retour » (hors départs volontaires et spontanés) est ainsi de seulement 6 % en 2017 (avec 110 mesures d'éloignement exécutées), contre 8 % en 2016 (138 mesures exécutées) et 8,4 % en 2015 (avec 161 mesures).

La coopération consulaire arménienne est toutefois satisfaisante : le taux de délivrance des laissez-passer consulaires (LPC) dans les délais utiles à l'éloignement s'élevait ainsi à 78 % en 2016 (largement au-delà du taux moyen national de délivrance – qui se situe à 46 % en 2016) et de 83 % en 2017. Il peut cependant encore être noté une relative hétérogénéité des pratiques consulaires entre les trois représentations arméniennes sur le sol français (sises à Paris, Lyon et Marseille). Par ailleurs, si le nombre de demandes de LPC a fortement baissé depuis 2014 (232 demandes en 2014 à 112 en 2017), en parallèle des volumes de mesures d'éloignements prononcées à l'encontre d'Arméniens (de 2 308 en 2014 à 1 822 en 2017), cela n'a pas eu d'incidence sur la qualité de la coopération consulaire, qui se maintient très au-delà de la moyenne toutes nationalités confondues (pour 2017, le taux de délivrance des LPC dans les délais utiles à l'éloignement était de 83 % pour l'Arménie, contre une moyenne nationale de 51 %).

1.5 Au plan européen, l'Arménie et l'Union européenne (UE) ont développé depuis une vingtaine d'années leur coopération comme l'attestent l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> juillet 1999, d'un accord de partenariat et de coopération<sup>1</sup> ainsi que la signature, par l'Arménie, d'un plan d'action dans le cadre de la politique européenne de voisinage (PEV), par ailleurs révisée en novembre 2015, ainsi que la signature d'une déclaration commune sur un partenariat pour la mobilité le 27 octobre 2011<sup>2</sup>, qui s'est suivie de la conclusion d'un accord visant à faciliter la délivrance de visas<sup>3</sup> et d'un accord de réadmission<sup>4</sup> entrés en vigueur début 2014. La signature de ce dernier accord a ouvert la voie à la négociation de protocoles d'application entre l'Arménie et les Etats membres<sup>5</sup>.

Le protocole bilatéral d'application de l'accord communautaire de réadmission signé avec l'Arménie le 27 octobre 2016 découle de la volonté des deux Etats de donner un nouvel élan à une coopération migratoire déjà significative, qui reflète la spécificité des relations bilatérales ainsi que la priorité qu'attache l'Arménie à la question migratoire.

## II- Historique des négociations

La visite de M. Yeganyan, chef du service national des migrations, à Paris en février 2014, a conclu à l'engagement de négociations concernant un protocole bilatéral d'application de l'accord de réadmission entre l'Union européenne (UE) et l'Arménie entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2014. Un projet de protocole d'application a été transmis par le ministère de l'intérieur français en novembre 2014 aux autorités arméniennes qui lui ont réservé un accueil favorable.

La tenue d'une seule session de négociation, à Paris les 18 et 19 novembre 2015, suivie d'échanges directs entre capitales pour régler quelques questions en suspens, témoigne de la qualité de la relation franco-arménienne.

Le protocole d'application de l'accord de réadmission entre l'Union européenne et l'Arménie a été signé le 27 octobre 2016, à l'occasion de la visite en France de M. Nalbandian, ministre arménien des affaires étrangères.

## III- Objectifs du protocole de réadmission

Conformément à l'article 20 de l'accord de réadmission UE-Arménie, le protocole d'application vise à mettre en œuvre concrètement ledit accord : ainsi, il précise un certain nombre de règles propres aux parties telles que la désignation des autorités compétentes dans la procédure de réadmission, les points de passage frontaliers, les moyens supplémentaires de preuve de nationalité et des conditions de la réadmission, les conditions applicables aux escortes dans le cadre des procédures de réadmission ou de transit.

<sup>1</sup> [http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:cfa0c50d-97c4-444d-84d3-7fd45943cf14.0015.02/DOC\\_1&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:cfa0c50d-97c4-444d-84d3-7fd45943cf14.0015.02/DOC_1&format=PDF)

<sup>2</sup> [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/fr/jha/125700.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/jha/125700.pdf)

<sup>3</sup> [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2013.289.01.0002.01.FRA&toc=OJ:L:2013:289:TOC](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2013.289.01.0002.01.FRA&toc=OJ:L:2013:289:TOC)

<sup>4</sup> [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2013.289.01.0013.01.FRA&toc=OJ:L:2013:289:TOC](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2013.289.01.0013.01.FRA&toc=OJ:L:2013:289:TOC)

<sup>5</sup> L'article 20 de l'accord de réadmission UE-Arménie rend possible la conclusion d'un protocole bilatéral d'application visant à préciser les modalités de mise en œuvre de l'accord. L'Arménie a déjà conclu des protocoles d'application avec les Etats du Benelux, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie.

## IV- Conséquences estimées de la mise en œuvre du protocole

Ce texte n'emporte pas de conséquences environnementales, ne porte pas atteinte aux droits des femmes, ni n'aggrave les inégalités entre les femmes et les hommes. En revanche, des conséquences juridiques, administratives, et financières méritent d'être soulignées.

### 4.1 Conséquences en matière de lutte contre l'immigration irrégulière

Le protocole d'application contribuera au renforcement d'une coopération consulaire déjà jugée satisfaisante et à la pérennisation de procédures de retour contraint efficaces.

### 4.2 Conséquences juridiques

#### *4.2.1 Articulation avec les accords ou conventions internationales existantes*

Conformément à l'article 2 de l'accord de réadmission UE-Arménie, le protocole d'application ne porte pas atteinte aux droits et obligations des parties découlant d'autres engagements internationaux de la France, et notamment de la déclaration universelle des droits de l'Homme du 10 décembre 1948, de la convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, du pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966, de la convention des Nations unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du 10 décembre 1984, de la convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés et du protocole du 31 janvier 1967 relatif au statut des réfugiés, ainsi que, comme le stipule l'article 18 de l'accord de réadmission UE-Arménie, des conventions internationales relatives à la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile, des conventions internationales relatives à l'extradition et au transit, des conventions et accords internationaux multilatéraux concernant la réadmission des ressortissants étrangers.

#### *4.2.2 Articulation avec le droit européen*

Aux termes de l'article 79 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la compétence en matière de politique migratoire est partagée entre l'Union européenne et les Etats membres. Conformément au mandat reçu dans ce cadre, la Commission a conclu au nom de l'Union européenne un accord de réadmission avec l'Arménie.

Le protocole d'application (article 9, 5<sup>ème</sup> alinéa) donne ainsi aux agents membres de l'escorte la prérogative d'intervenir en cas de légitime défense. De plus, en "l'absence de force de l'ordre 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 ou 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<sup>6</sup> 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<sup>7</sup> 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'asile.

#### 4.2.3 Articulation avec le droit interne

Le protocole d'application renforce le cadre formel et juridique de la coopération franco - arménienne 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.

S'agissant du transfert des données personnelles, celui-ci est prévu à l'article 17 de l'accord de réadmission conclu entre l'Union européenne et l'Arménie<sup>8</sup> qui précise que le traitement de ces données est régi par la législation nationale de l'Arménie, par les dispositions de la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 et par la législation de l'Etat membre concerné adoptée en application de ladite directive relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données. Cette directive 95/46/CE a été abrogée par le Règlement (UE) n°2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, dit règlement général sur la protection des données (RGPD), entré en vigueur le 25 mai 2018.

Le RGPD poursuit trois objectifs principaux :

- renforcer les droits des personnes physiques dont les données sont utilisées, en créant notamment un « droit à l'oubli » et un droit à la portabilité des données personnelles ;
- responsabiliser tous les acteurs traitant des données, en privilégiant le recours à des outils de droit souple, en contrepartie de l'allègement des formalités administratives préalables ;
- crédibiliser la régulation à la mesure des enjeux de souveraineté numérique, grâce à un champ d'application étendu et des sanctions réellement dissuasives.

Le RGPD doit être appliqué dès lors que le responsable de traitement est établi sur le territoire de l'Union européenne (« critère de résidence »). Mais il a aussi vocation à s'appliquer hors de l'Union, dès lors qu'un résident européen est visé par un traitement de données (par une offre de biens et de services, ou le suivi du comportement), y compris donc par Internet (« critère du ciblage »).

---

<sup>6</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0110&from=fr>

<sup>7</sup> Loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006.

<sup>8</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:22013A1031\(02\)&from=FR](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:22013A1031(02)&from=FR)

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 opérée qu'avec l'autorisation préalable écrite de la partie contractante 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 ». Cette loi du 6 janvier 1978 « informatique et libertés » a été modifiée par la loi n°2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles, promulguée le 21 juin 2018, afin de mettre en conformité le droit national avec le cadre juridique européen, et notamment d'effectuer une mise en œuvre concrète du RGPD.

Une ordonnance n° 2018-1125 du 12 décembre 2018 a été prise en application de l'article 32 de la loi n° 2018-493 du 20 juin 2018<sup>9</sup>

Par ailleurs, il convient de noter que l'Arménie a signé, le 8 avril 2011 et ratifié, le 9 mai 2012, la convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, dite « Convention 108 », du 28 janvier 1981, ainsi que son protocole additionnel. Aux termes de cette Convention 108, les parties doivent prendre les mesures nécessaires en droit interne pour en appliquer les principes afin d'assurer, sur leur territoire, le respect des droits fondamentaux de la personne humaine au regard de l'application de la protection des données.

Les stipulations de cet accord sont identiques ou très proches de protocoles que la France a signés avec d'autres pays (Serbie<sup>10</sup>, Kosovo<sup>11</sup>, Albanie<sup>12</sup>, Bosnie Herzégovine<sup>13</sup>).

---

<sup>9</sup> L'ordonnance entrera en vigueur en même temps que le décret qui modifiera le décret n° 2005-1309 du 20 octobre 2005 pris pour l'application de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, dans sa rédaction résultant de cette ordonnance, et, au plus tard le 1<sup>er</sup> juin 2019.

<sup>10</sup> Protocole relatif à la réadmission des personnes en séjour irrégulier signé avec la Serbie le 18 novembre 2009 publié par [décret n° 2015-1368 du 28 octobre 2015](#)

<sup>11</sup> Accord relatif à la réadmission des personnes en séjour irrégulier signé avec le Kosovo le 2 décembre 2009 et protocole d'application du 19 septembre 2011 publiés par [décret n° 2016-4 du 4 janvier 2016](#)

<sup>12</sup> Protocole relatif à la réadmission des personnes en séjour irrégulier signé avec l'Albanie le 8 avril 2013 publié par décret n°2016- 322 du 17 mars 2016 [https://www.legifrance.gouv.fr/jo\\_pdf.do?id=JORFTEXT000032259232](https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000032259232)

<sup>13</sup> Loi n°2018-888 du 16 octobre 2018 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 a été publiée au JO le 17 octobre 2018.

### 4.3 Conséquences administratives

Les conséquences administratives de l'application du protocole de réadmission sont limitées dans la mesure où celui-ci, en investissant les ministères de l'intérieur respectifs du rôle d'autorités requérantes ou requises, ne fait que consacrer le circuit existant et entraîne, à cet égard, peu de conséquences administratives. Ainsi, en France, la saisine des autorités arméniennes est centralisée depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2010 par l'unité centrale d'identification de la Direction centrale de la police aux frontières. Quant à la délivrance des laissez-passer consulaires indispensables à l'éloignement des personnes, elle continuera d'incomber aux représentations consulaires de chacune des parties.

### 4.4. 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, en effet, 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 européen (article 16) que le protocole (article 10) prévoient un mécanisme de remboursement des frais engagés entre autorités compétentes durant la procédure de retour.

## V – Etat des signatures et ratifications

Le protocole d'application a été signé à Paris le 27 octobre 2016 par M. Jean-Marc Ayrault, ministre des Affaires étrangères et du Développement international, et par M. Edward Nalbandian, ministre arménien des Affaires étrangères.

En date du 12 octobre 2017, les autorités arméniennes ont notifié leur approbation du présent protocole d'application.