

N° 624

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 juin 2014

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant l'approbation du protocole entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de **Serbie** portant sur l'application de l'**accord** entre la **Communauté européenne** et la République de **Serbie** concernant la **réadmission des personnes en séjour irrégulier** et sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du **Kosovo** relatif à la **réadmission des personnes en séjour irrégulier** et de son protocole d'application*

Par MM. René BEAUMONT et Christian CAMBON,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Louis Carrère, président ; MM. Christian Cambon, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Mme Josette Durrieu, MM. Jacques Gautier, Robert Hue, Jean-Claude Peyronnet, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Daniel Reiner, vice-présidents ; Mmes Leïla Aïchi, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Gilbert Roger, André Trillard, secrétaires ; MM. Pierre André, Bertrand Auban, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Pierre Bernard-Reymond, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Pierre Charon, Marcel-Pierre Cléach, Mme Hélène Conway-Mouret, MM. Raymond Couderc, Jean-Pierre Demerliat, Mme Michelle Demessine, MM. André Dulait, Hubert Falco, Jean-Paul Fournier, Pierre Frogier, Jacques Gillot, Mme Éliane Giraud, M. Gaëtan Gorce, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Gournac, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Gérard Larcher, Robert Laufoaulu, Jeanny Lorgeoux, Rachel Mazuir, Christian Namy, Alain Néri, Jean-Marc Pastor, Philippe Paul, Bernard Piras, Christian Poncelet, Roland Poinelli, Jean-Pierre Raffarin, Jean-Claude Requier, Richard Tuhejava.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 91, 92, 991, 992, T.A. 166 et 167

Sénat : 699, 702 (2012-2013), 625 et 626 (2013-2014)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : DES MÉCANISMES DE COOPÉRATION POUR LUTTER CONTRE L'IMMIGRATION CLANDESTINE	7
I. UNE ENTRAIDE NÉCESSAIRE EN MATIÈRE DE RÉADMISSION DES PERSONNES EN SÉJOUR IRRÉGULIER	7
A. UNE PRESSION MIGRATOIRE ANCIENNE	7
1. <i>Le Kosovo et la Serbie, des pays de transit</i>	7
2. <i>Une politique de libéralisation des visas « à géométrie variable »</i>	8
3. <i>Des indicateurs en retrait sur l'immigration irrégulière kosovare et serbe</i>	10
B. UN BESOIN ACCRU DE COOPÉRATION	12
1. <i>Pas de réadmission de ressortissants d'un pays tiers sans accord</i>	12
2. <i>Une opportunité de renforcer la coopération avec le Kosovo et la Serbie</i>	12
II. UNE POLITIQUE CONVENTIONNELLE DE LA RÉADMISSION FONDÉE SUR DES ACCORDS EUROPÉENS ET BILATÉRAUX	15
A. UNE POLITIQUE EUROPÉENNE STRUCTURANTE FACE AUX ACCORDS BILATÉRAUX PRÉDOMINANTS	15
1. <i>Une politique européenne dynamique</i>	15
2. <i>Des accords bilatéraux conformes au modèle européen de 1994</i>	17
B. LA PROTECTION DES DROITS FONDAMENTAUX GARANTIE	21
1. <i>La conformité des accords de réadmission aux conventions internationales</i>	21
2. <i>Le respect de certaines procédures</i>	21
SECONDE PARTIE : LES STIPULATIONS DES ACCORDS KOSOVAR ET SERBE DE RÉADMISSION DES PERSONNES EN SÉJOUR IRRÉGULIER	23
I. L'ACCORD BILATÉRAL FRANCO-KOSOVAR ET SON PROTOCOLE, UN NOUVEAU LIEN CONVENTIONNEL EN MATIÈRE DE RÉADMISSION	23
A. UN CHAMP D'APPLICATION EXHAUSTIF	24
1. <i>Un engagement de réadmission des nationaux comme des ressortissants des pays tiers</i>	24
2. <i>Des exclusions du champ d'application conforme à la pratique conventionnelle</i>	24
B. UNE PROCÉDURE RESPECTUEUSE DES DROITS FONDAMENTAUX	25
1. <i>Un examen des demandes strictement encadré</i>	25
2. <i>La garantie de la protection des personnes</i>	30

II. LE PROTOCOLE D'APPLICATION FRANCO-SERBE, UN COMPLÉMENT INDISPENSABLE DE L'ACCORD COMMUNAUTAIRE	33
A. DES PRÉCISIONS NÉCESSAIRES QUANT AUX MOYENS DE PREUVE ET AUX DÉLAIS	33
1. <i>Le complément d'un accord communautaire de facture classique</i>	<i>33</i>
2. <i>La définition des moyens de preuve, des délais et du rapatriement sous escorte</i>	<i>35</i>
B. UN TEXTE CONFORME À LA PRATIQUE EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE RESPECT DES LIBERTÉS FONDAMENTALES.....	39
1. <i>La protection des droits de l'homme</i>	<i>39</i>
2. <i>La clause de non incidence</i>	<i>39</i>
CONCLUSION	41
EXAMEN EN COMMISSION.....	43
ANNEXE I TABLEAU SYNTHÉTIQUE DES DONNÉES SUR LE KOSOVO	45
ANNEXE II CARTE DU KOSOVO	46
ANNEXE III PRINCIPAUX ÉLÉMENTS HISTORIQUES, ÉCONOMIQUES ET POLITIQUES SUR LE KOSOVO	47
ANNEXE IV TABLEAU SYNTHÉTIQUE DES DONNÉES SUR LA SERBIE.....	55
ANNEXE V CARTE DE LA SERBIE.....	56
ANNEXE VI PRINCIPAUX ÉLÉMENTS HISTORIQUES, POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES DE LA SERBIE.....	57
ANNEXE VII LES RELATIONS ENTRE LA SERBIE ET LE KOSOVO	63
ANNEXE VIII LISTE DES ACCORDS DE RÉADMISSION.....	65
ANNEXE IX ACCORD BILATÉRAL TYPE	69

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi des projets de loi :

- n°699 (2012-2013) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Kosovo relatif à la réadmission des personnes en séjour irrégulier et de son protocole d'application ;

- n° 702 (2012-2013) autorisant l'approbation du protocole entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Serbie portant sur l'application de l'accord entre la Communauté européenne et la République de Serbie concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier.

Présentant certaines similitudes, vos rapporteurs respectifs¹ ont souhaité présenter un rapport commun sur les enjeux de tels traités. En effet, les accords de réadmission des personnes en séjour irrégulier contribuent à la politique de lutte contre l'immigration irrégulière.

Les Etats signataires s'engagent à réadmettre leurs ressortissants, ceux des pays tiers ou apatrides, ayant transité sur leur territoire, lorsque ces personnes sont interpellées en situation irrégulière, sur le territoire de l'autre Partie.

S'agissant de la convention franco-kosovare, signée le 2 décembre 2009, à Pristina (ci-après « l'Accord »), cet accord de réadmission crée un nouveau lien conventionnel entre les deux Etats, en l'absence d'accord conclu par l'Union européenne avec ce pays. Il tend à simplifier les procédures de réadmission tant des nationaux Kosovars et Français, en situation irrégulière sur le sol de l'autre Partie, que des ressortissants clandestins de pays tiers.

Cet accord a été complété par un protocole d'application, signé également à Pristina le 19 septembre 2011.

¹ Le 12 décembre 2012, ont été nommés :

- M. **Christian Cambon** sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Kosovo relatif à la réadmission des personnes en séjour irrégulier et de son protocole d'application ;

- M. **René Beaumont** sur le projet de loi autorisant l'approbation du protocole entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Serbie portant sur l'application de l'accord entre la Communauté européenne et la République de Serbie concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier.

Ces deux textes sont à présent soumis à votre approbation, le Kosovo ayant notifié la Partie française de leur adoption le 8 février 2010.

Quant à l'**accord de réadmission** conclu avec la **Serbie**, il s'agit d'un **traité communautaire**, signé le 18 septembre 2007 et entré en vigueur le 1^{er} janvier 2008. Il a été complété par un protocole d'application bilatéral (ci-après le « **Protocole** »), signé le 18 novembre 2009, entre les Républiques française et serbe. **Le Protocole est donc l'objet de la présente ratification.**

Celui-ci n'entrera en vigueur qu'après **sa notification au comité de réadmission**¹ et accomplissement de la procédure de ratification par la Partie française².

Ce comité, institué par l'**article 18** de l'accord européen avec la Serbie, a pour objectif notamment de contrôler l'application de l'accord, de décider des « *modalités de mise en œuvre nécessaires à son exécution uniforme* », de recommander des modifications à l'accord et à ses annexes. Ses décisions sont contraignantes pour les Parties contractantes.

Votre rapporteur tient à souligner que cette stipulation, absente de l'Accord kosovar, ne relève pas des usages conventionnels français mais de la pratique communautaire. L'institution d'un comité de réadmission mixte est une disposition de nature européenne. Les accords bilatéraux conclus par la France prévoient tout au plus des consultations facultatives en cas de différends³.

¹ Cf. *article 19-2 de l'accord serbe.*

² *Le Protocole d'application n'est pas soumis à ratification du côté serbe.*

³ *C'est notamment le cas dans les accords bilatéraux signés respectivement avec la Dominique, l'Espagne et l'Allemagne.*

PREMIÈRE PARTIE : DES MÉCANISMES DE COOPÉRATION POUR LUTTER CONTRE L'IMMIGRATION CLANDESTINE

I. UNE ENTRAIDE NÉCESSAIRE EN MATIÈRE DE RÉADMISSION DES PERSONNES EN SÉJOUR IRRÉGULIER

A. UNE PRESSION MIGRATOIRE ANCIENNE

La France constitue un **pays de destination**, non seulement pour les migrants kosovars¹ et serbes², mais également pour les ressortissants de pays tiers.

1. Le Kosovo et la Serbie, des pays de transit

Il apparaît qu'en dépit d'une certaine stabilisation de la situation depuis quelques années, **une partie de la population kosovare continue à fuir, vers la France, un contexte politico-social difficile.**

En effet, la proclamation de l'indépendance du Kosovo a conduit à réanimer les anciennes tensions envers les minorités, notamment rom et ashkalie. C'est pourquoi l'Union européenne est particulièrement attentive aux efforts menés par le Kosovo dans le cadre de l'intégration de ses minorités³.

Par ailleurs, en 2011 et 2012, **la nationalité kosovare a constitué la cinquième et quatrième nationalité en termes de demandes d'asile** avec respectivement 4.5 % et 5.1 % des demandes. Depuis le 2 janvier 2014, le Kosovo figure sur la liste des pays d'origine sûre, établie par l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA), après en avoir été retiré en 2012. L'examen de ces demandes d'asile depuis 2012 a permis un examen individualisé des demandes des ressortissants kosovars.

¹ En 2012, la communauté légale kosovare était estimée à presque 11 000 personnes, en majorité recensées en Rhône-Alpes, Alsace et Bourgogne.

² La communauté légale serbe, forte de quelque 35 000 individus, est plus particulièrement implantée dans les régions Ile-de-France, Rhône-Alpes et Alsace.

³ Le Parlement européen dans sa résolution le 28 avril 2013 sur le processus d'intégration européenne du Kosovo a souligné le lancement de la révision à mi-parcours de la stratégie et du plan d'action d'intégration des communautés rom, ashkalie et égyptienne. (Cf. 2012/2867(RSP))

En réponse à vos rapporteurs sur l'origine des demandeurs d'asile kosovars, il a été précisé que « 80 % sont d'origine albanaise, les autres appartenant à des minorités, essentiellement de Roms¹ puis, dans une moindre mesure, de Goranis.

Les Kosovars d'origine albanaise invoquent la crainte de persécutions de la part d'extrémistes qui les accusent de collaboration avec les Serbes à l'époque de la guerre de 1999. Un certain nombre de demandes se réfèrent aussi à des motifs familiaux, tels que les violences conjugales et les mariages forcés ou de droit coutumier, comme la vendetta. »².

Par ailleurs, situé au carrefour des routes migratoires Est-Ouest et Sud-Nord, **le Kosovo représente également une destination de transit** pour les migrants, qu'ils soient originaires du Proche et du Moyen Orient, de l'Asie centrale (Afghans, Pakistanais, Iraniens, Irakiens, Syriens, Turcs, Palestiniens...), du continent asiatique (Bangladais) mais aussi d'Afrique subsaharienne et occidentale (Nigériens, Congolais ou Ivoiriens).

Quant à la Serbie, elle constitue principalement un pays de transit pour les migrants clandestins originaires d'Asie centrale (Pakistan, Afghanistan) qui circulent par ce pays. Il a été constaté aussi des mouvements migratoires en provenance de Libye, de Somalie et de Palestine, notamment *via* la Grèce. En effet, ces personnes pénètrent sur le continent européen en passant la frontière gréco-turque afin de rejoindre les pays de l'Union européenne dont la France.

2. Une politique de libéralisation des visas « à géométrie variable »

On ne saurait examiner les accords de réadmission dans le cadre de la lutte contre l'immigration irrégulière, sans la mettre en perspective avec la politique de libéralisation des visas. **Ce point est généralement évoqué lors de la négociation de ces accords.**

¹ Vos rapporteurs soulignent qu'il n'existe pas, dans la législation française, de référence à la « communauté Rom », ni de statistiques effectuées selon les origines. Il n'est donc pas possible d'identifier l'immigration issue de cette communauté. Toutefois, selon le ministère de l'intérieur, « les Roms sont pour l'essentiel d'origine bulgare ou roumaine mais également kosovare, serbe, slovaque. Les Roms d'origine bulgare, roumaine ou slovaque sont des ressortissants de l'UE. ». Le 5 avril 2011, l'Union européenne a adopté un cadre incitant les Etats membres à mettre en œuvre des mesures pour mieux intégrer cette minorité. « Cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'à 2020 » (Cf. COM (2011) 0173 final). Un rapport de la Commission du 4 avril 2014 a permis d'évaluer les progrès des Etats membres dans ce domaine : même si des problèmes subsistent, ces progrès sont visibles (le nombre d'enfants roms suivant un enseignement préscolaire a augmenté, les programmes d'accompagnement visant à aider les Roms à trouver du travail sont de plus en plus nombreux, ainsi que les programmes de médiation pour combler l'écart qui sépare les Roms et les non-Roms en matière de logement et d'accès aux soins de santé).

² In. Réponses aux questionnaires.

Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) institue une politique commune des visas¹. A ce titre, des décisions portant sur la libéralisation du régime des visas de court séjour peuvent être prises par l'Union à l'égard de pays tiers. La libéralisation consiste en la levée de l'obligation de visa de court séjour en faveur des ressortissants des pays tiers concernés. **Ces ressortissants peuvent entrer dans l'espace Schengen, y séjourner jusqu'à quatre-vingt-dix jours sur toute période de cent quatre-vingt jours,** et en sortir librement sans visa.

C'est ainsi le cas des ressortissants serbes, détenteurs d'un passeport biométrique. **Ceux-ci sont exemptés de visa lors de leur entrée dans l'espace Schengen,** depuis le 19 décembre 2009.

En réponse à vos rapporteurs sur les **conséquences de cette politique de libéralisation des visas,** en termes migratoires, il a été fait observer qu'elle « *a été suivie d'un afflux massif de ressortissants serbes, appartenant souvent à des populations non sédentaires, à destination, notamment, de l'Europe du Nord. Pour ceux-ci, le séjour irrégulier consiste essentiellement en un maintien sur le territoire de l'Union Européenne au-delà de la période autorisée.* »

En revanche, **les kosovars sont,** à ce jour, **soumis à obligation de visa,** afin d'entrer dans l'espace Schengen. **Le processus de libéralisation en cours d'élaboration ² a atteint le stade des premières évaluations** sur le bien-fondé d'une telle politique.

Ces observations portent sur la nécessité pour le Kosovo de poursuivre ses efforts afin d'aligner sa législation sur l'acquis communautaire³. L'évaluation des impacts possibles en matière de migration et de sécurité d'une future libéralisation est contrastée. Des progrès ont été réalisés en matière de gestion intégrée des frontières⁴. La capacité actuelle du Kosovo à lutter contre la criminalité organisée et la corruption s'avère, toutefois, limitée, ce qui pourrait avoir de graves répercussions sur la sécurité intérieure de l'Union Européenne.

¹ Cf. article 77, paragraphe 2, point a du traité

² Après avoir engagé un dialogue sur la libéralisation du régime des visas, le 19 janvier 2012, une feuille de route a été remise aux autorités kosovares le 14 juin 2012. Un premier rapport sur les progrès réalisés par le Kosovo quant à l'application de sa feuille de route a été publié le 8 février 2013 par la Commission européenne. Il contient soixante-dix recommandations.

³ Cf. rapport précité.

⁴ Cf. constat de la mission de mars 2014.

3. Des indicateurs en retrait sur l'immigration irrégulière kosovare et serbe

La lutte contre l'immigration irrégulière est menée par la DCPAF¹ et l'OCRIEST². Le nombre des filières ne cesse d'augmenter. En 2013, 203 filières œuvrant dans le domaine de la migration irrégulière ont été démantelées au niveau européen, contre 178 en 2012. Les filières ont désormais intégré le concept d'espace Schengen comme « zone globale » et non plus comme une juxtaposition d'Etats membres.

Les migrants en situation irrégulière transitent le plus souvent par les pays européens, grâce à la **falsification de documents**. Ce constat est notamment illustré par le dépôt de nombreux permis de conduire bulgares, dans les préfectures, par des ressortissants serbes pour échange contre des permis de conduire français.

Figure n° 1 : Rappel de la politique menée en matière d'immigration illégale en France

Le fondement juridique du droit des étrangers est le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

La loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, **renforce les conditions d'entrée** et d'accueil des étrangers (la durée maximale de la rétention administrative est allongée, les sanctions contre les passeurs sont durcies, un fichier d'empreintes digitales est mis en place pour les demandeurs de visa...).

La loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration vise la **promotion d'une immigration choisie**, et dans cette perspective, tend à lutter contre les abus et les détournements de procédures (regroupement familial plus difficile, contrôle plus strict des mariages mixtes, délivrance des titres de séjour plus encadrée...).

Enfin, **la directive dite « retour »** a été transposée en France par la loi du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité.

Conformément à ces dispositifs, l'administration peut prendre une décision contre un étranger qui se trouve en situation irrégulière sur le territoire français : il peut s'agir d'une **obligation de quitter le territoire français** ou d'un arrêté préfectoral de **reconduite à la frontière**. Le ressortissant a toujours le choix de partir volontairement et pourra alors bénéficier d'une **aide au retour**³, accordée par l'OFII.

¹ Direction centrale de la police aux frontières (DCPAF).

² Office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre (OCRIEST).

³ A la suite de la forte réduction des aides au retour accordées depuis le 1^{er} février 2013, le nombre de demandeurs roumains et bulgares, qui représentaient près de 80 % des demandeurs, a chuté. En effet, depuis cette date, l'aide au retour pour les ressortissants d'un Etat membre de l'UE est passée de 300 euros à 50 euros par adulte et de 100 euros à 30 euros par enfant, et elle ne peut être accordée qu'une fois.

Dans le cas contraire, s'il ne se conforme pas à cette décision, il peut faire l'objet d'un **retour forcé** et, s'il y a un risque de fuite et qu'aucune mesure moins coercitive n'est envisageable, il pourra être placé en **rétenction administrative**, pour une durée de cinq jours qui peut être prolongée par le juge des libertés et de la détention.

Source : Ministère des affaires étrangères

Pour autant, **s'agissant du Kosovo et de la Serbie**, les données de 2012, communiquées à vos rapporteurs, révèlent que **les indicateurs de la lutte contre l'immigration irrégulière sont en retrait**.

En effet, **à la frontière comme sur le territoire national, la pression migratoire kosovare a décliné** cette année-là. D'une part, le nombre de mesures de non admission visant des ressortissants kosovars a diminué de 15,4 %, d'autre part, le nombre des interpellations de Kosovars en situation irrégulière régresse de 3 %. En outre, les réadmissions accélérées enregistrent une baisse plus nette de près de 22 %.

Ces données doivent être examinées avec toute la réserve nécessaire quant à la tendance qu'elles peuvent dessiner. Rappelons que **le nombre d'obligations de quitter le territoire français (OQTF) prononcées a considérablement augmenté depuis 2008¹** alors que le nombre de celles effectivement exécutées n'ont que peu crû sur cette même période : 294 obligations de quitter le territoire ont été exécutées sur les 2 154 prononcées, en 2013. Rappelons qu'en 2008, 128 obligations de quitter le territoire avaient été prononcées. 128 d'entre elles avaient été effectivement exécutées.

S'agissant de l'immigration serbe, le nombre d'interpellations de ressortissants en situation irrégulière a diminué depuis 2008² de manière significative, malgré une légère augmentation en 2011.

L'année 2012 a de nouveau enregistré une baisse de ces interpellations par rapport à 2011 de 13,6 %. Le nombre de mesures d'éloignement prononcées a également diminué. Les demandes de réadmission accélérée se sont contractées de 18,4 % en 2012. Néanmoins, **la pression migratoire à la frontière tend à s'accroître modérément**. Le nombre de mesures de non admission visant des ressortissants serbes a progressé de 16,4 %.

¹ 132 OQTF prononcées en 2008 et 2154 en 2013.

² L'accord de réadmission entre la Communauté européenne et la Serbie est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2008. On a enregistré 1116 interpellations en 2008 contre 534 en 2012.

B. UN BESOIN ACCRU DE COOPÉRATION

1. Pas de réadmission de ressortissants d'un pays tiers sans accord

Si le principe selon lequel un Etat doit réadmettre ses propres nationaux résulte du droit international coutumier, la mise en place des mesures d'éloignement requiert la conclusion d'un accord spécifique afin de faciliter ainsi le retour des personnes en séjour irrégulier.

En outre, un véritable contrôle migratoire conduit à envisager le **retour non seulement des ressortissants des Etats Parties mais également ceux de pays tiers** ainsi que des apatrides lorsqu'ils sont en séjour irrégulier sur le territoire d'une des Parties contractantes.

Or **l'élargissement du domaine de coopération à la réadmission des ressortissants autres que ceux des Parties contractantes** requiert la conclusion d'un **accord, bilatéral ou multilatéral**, cette obligation n'étant pas prévue par le droit coutumier international.

Par ailleurs, un autre argument plaide en faveur d'une coopération renforcée, celui de la **durée maximale de la rétention administrative** en France. Au-delà de cette durée, l'étranger que l'administration n'a pas reconduit doit être remis en liberté.

Force est de constater que **la rapidité des procédures d'identification** de la nationalité des personnes ainsi que la **délivrance des documents de voyage** nécessaires à sa réadmission **sécurisent la procédure de réadmission**, tout en garantissant des délais de rétention plus courts pour l'étranger en situation irrégulière.

Pour mémoire, les durées maximales de rétention diffèrent suivant les pays européens. Par exemple, le délai est de soixante jours en Espagne, de **deux mois calendaires au Portugal** et en **Italie**, de **six mois en Autriche**, de **huit mois en Belgique** et de **dix-huit mois en Allemagne**.

2. Une opportunité de renforcer la coopération avec le Kosovo et la Serbie

Il a été confirmé à vos rapporteurs que **le Kosovo et la Serbie coopèrent en matière de réadmission, sans entrave, avec la France**. En effet, ces deux pays sont particulièrement désireux de nouer des étroites relations avec les pays membres de l'Union européenne.

Les textes soumis à votre approbation renforcent donc cette entraide, en en précisant les modalités pratiques.

a) 2008, une évolution de la politique de retour kosovare

S'agissant de la **procédure définie en matière de retour forcé des Kosovars**, elle a été initialement définie par la Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo (MINUK)¹ et le ministère des affaires étrangères, puis le ministère de l'immigration, de l'identité nationale, de l'intégration et du développement solidaire (MIIINDS), l'identification des ressortissants kosovars en séjour irrégulier est opérée à partir d'un dossier renseigné par les préfetures et transmis aux autorités compétentes françaises.

Lors de l'indépendance du pays, les compétences de la MINUK ont été transférées au ministère des affaires internes du Kosovo (DBAM)². Désormais, les autorités kosovares, comme le faisait auparavant l'UNMIK, délivrent leurs propres documents d'identité et de voyage à leurs ressortissants sur le territoire du Kosovo.

Depuis ce transfert, le 1^{er} novembre 2008, la politique en matière de retours a évolué. Selon l'étude d'impact, « *les autorités kosovares acceptent désormais les retours de tous leurs ressortissants, quelle que soit leur origine ethnique, dès lors qu'ils figurent sur les registres de l'état civil.* » Auparavant, le retour de certaines minorités, (Roms, Bosniaques, Ashkalis, Goranis, Turcs, etc.) était exclu.

Aux interrogations de vos rapporteurs sur le bilan chiffré des expulsions effectuées par le Kosovo, il a été précisé que « *Début 2014, les autorités kosovares ont prononcé cinq décisions pour des réadmissions forcées : ces décisions ne concernaient que des ressortissants albanais. Pour ce qui est des retours volontaires, entre novembre 2013 et mai 2014, la plupart était de nationalité albanaise (15 retours volontaires), puis viennent les Turcs (5 retours volontaires).* »

Concernant les demandes d'asile déposées au Kosovo, la grande majorité des demandeurs en 2014 est de nationalité syrienne (avec 31 demandes), puis albanaise (4 demandes) et érythréenne (2 demandes). »³

Réciproquement, il apparaît que « *la nationalité kosovare se situait, en 2010, au dixième rang des nationalités qui font l'objet du plus grand nombre de mesures d'éloignement du territoire français et au onzième rang sur la période allant de janvier à octobre 2011.* »⁴

¹ La Mission des Nations-Unies pour le Kosovo (MINUK) était en charge de cette ex-province serbe depuis 1999.

² Migration Division ; Department for Border Management, Asylum and Migration (DBAM).

³ In. Réponses au questionnaire.

⁴ Cf. étude d'impact.

Si la coopération entre la France et le Kosovo apparaît satisfaisante, il convient de la renforcer. Notons que **le taux de délivrance de laissez-passer consulaires (LPC) s'est établi à 40,9 % en 2013**, dépassant légèrement « le taux moyen national, toutes nationalités confondues ». Toutefois, ce taux a été plus élevé entre 2008 et 2010 en étant de l'ordre des 80 %. Il a ensuite baissé à 51 % en 2011 et 26,9 % en 2012.

b) 2009, une nouvelle impulsion de la coopération serbe

En ce qui concerne le retour des serbes en situation irrégulière, il est encadré, soit par un accord bilatéral, soit par l'accord européen de 2007.

S'agissant de la coopération consulaire avec les autorités serbes, **le taux de délivrance de laissez-passer consulaires, qui était très bas en 2008** en s'établissant à 9,3 %, a augmenté en 2009 pour dépasser « le taux moyen toutes nationalités confondues ». En 2012, ce taux était de 56,86 %, ce qui témoigne de la mise en œuvre d'une bonne coopération.

La chute du taux de délivrance de LPC en 2008 est due aux instructions données par Belgrade aux postes consulaires serbes en France de ne plus assurer les auditions¹ depuis l'entrée en vigueur de l'accord européen de réadmission le 1^{er} janvier 2008.

En réponse à cette situation, les autorités françaises ont décidé, début 2009, de négocier le texte soumis à votre approbation. Depuis lors, la coopération avec les autorités consulaires serbes s'est améliorée.

En conséquence, **vos rapporteurs insistent sur l'impact diplomatique des textes soumis à votre examen.** Ils contribuent au partage de l'information dans le cadre d'une indispensable coopération entre États, en matière de réadmission des personnes en séjour irrégulier.

¹ Ces auditions permettent d'établir la nationalité du ressortissant en l'absence de preuve.

II. UNE POLITIQUE CONVENTIONNELLE DE LA RÉADMISSION FONDÉE SUR DES ACCORDS EUROPÉENS ET BILATÉRAUX

La prévention de l'immigration clandestine figure au nombre des objectifs de l'Union européenne, au titre de sa politique générale de gestion des flux migratoires.

A. UNE POLITIQUE EUROPÉENNE STRUCTURANTE FACE AUX ACCORDS BILATÉRAUX PRÉDOMINANTS

A titre liminaire, vos rapporteurs tiennent à rappeler que le traité instituant la Communauté européenne (TCE) ¹ dispose que l'article 63, paragraphe 3, point b) prévoit en effet que « *le Conseil [...] arrête [...] des mesures relatives à la politique d'immigration, dans les domaines suivants : immigration clandestine et séjour irrégulier, y compris le rapatriement des personnes en séjour irrégulier* ».

L'objectif de lutte contre l'immigration clandestine **a été institué en 1999 lors du sommet de Tempere. En 2005**, l'Union Européenne a adopté le principe général de la mise en place d'une « *approche équilibrée, globale et cohérente* », dans un souci de gestion efficace de l'immigration. Ainsi, l'Union collabore étroitement avec des pays non membres afin d'élaborer des **mesures qui encouragent l'immigration légale, tout en luttant contre celle clandestine.**

Enfin, le **programme de Stockholm**, adopté en **2009**, a identifié comme priorités de la feuille de route européenne, la gestion et le contrôle des frontières extérieures de l'Union, la lutte contre la traite et le trafic d'êtres humains ainsi que l'encouragement du **départ volontaire des non citoyens de l'Union en situation irrégulière sur son territoire.**

1. Une politique européenne dynamique

La politique de retour forcé, mise en œuvre, dans le cadre normatif européen, par chaque Etat membre de l'Union, doit s'inscrire dans **le respect de la directive « retour »**².

¹ Cf. article 63, paragraphe 3, point b).

² Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. Cette directive dite « retour » favorise le retour volontaire. Elle prévoit aussi des mécanismes en matière de retour des étrangers en situation irrégulière, comme la rétention ou encore la possibilité d'assortir la décision de retour d'une interdiction de retour.

L'Union conclut également des accords de réadmission¹ avec les Etats tiers, sources d'immigration irrégulière. Dès lors qu'un accord de réadmission est conclu avec un pays tiers, les dispositions de cet accord s'appliquent aux Etats membres, à moins qu'il n'existe un accord bilatéral antérieur à cet accord communautaire.

Dans ce cadre général, les accords de réadmission des personnes en séjour irrégulier visent à définir les conditions dans lesquelles doit être effectué le retour d'une personne dont le séjour n'est pas ou n'est plus autorisé sur le territoire de l'État, Partie à l'accord.

Chaque pays signataire s'engage à réadmettre sur son territoire, sans formalité, toute personne en séjour irrégulier lorsqu'elle possède sa nationalité ou a franchi ses frontières illégalement.

Ces traités constituent donc un vecteur essentiel de la lutte contre l'immigration clandestine. Ils illustrent la volonté de l'Union européenne de codifier une politique commune en matière d'asile et d'immigration tout en tenant compte de la diversité des modèles de coopération des Etats membres avec les pays tiers en matière de réadmission. C'est pourquoi, dans le cadre de ses négociations, la Commission adopte une approche standardisée adaptée à la relation entretenue avec le pays tiers.

S'agissant de l'accord communautaire serbe, le traité d'Amsterdam, de 1997, a autorisé le Conseil à accorder à la Commission des mandats de négociation d'accords de réadmission avec dix-huit pays dont la Serbie.

Parallèlement à ces accords, des mécanismes opérationnels de réadmission sont mis en œuvre.

Figure n° 2 : Mécanismes opérationnels de réadmission

Une coopération opérationnelle est mise en place entre les Etats membres :

- assistance en cas de transit dans le cadre de mesures d'éloignement par voie aérienne ;
- organisation de vols communs pour les éloignements sous l'égide de Frontex ;
- reconnaissance mutuelle des décisions d'expulsion ;
- coopération globale dans le cadre du projet EURINT. Il s'agit d'un réseau d'Etats facilitant la procédure d'identification des étrangers en situation irrégulière, à assurer la mise en œuvre concrète des décisions d'éloignement, à mettre en place des actions communes vis-à-vis des pays peu coopératifs ... ;
- recours au fonds européen pour le retour qui permet, notamment, de cofinancer des actions nationales visant à mettre en place une gestion intégrée des retours.

Source : ministère des affaires étrangères

¹ Le Parlement européen est habilité à approuver les accords communautaires de réadmission conformément à l'article 218 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Cette compétence est partagée avec les Etats membres.

2. Des accords bilatéraux conformes au modèle européen de 1994

Force est toutefois de constater que **les accords communautaires de réadmission ne constitue qu'une infime fraction** de l'ensemble des accords de réadmission. **La compétence communautaire en ce domaine n'est pas exclusive.**

La réadmission fait également l'objet de nombreux accords bilatéraux, de deux ordres :

- **les premiers complètent les accords européens.** Il s'agit de **protocoles d'application**, tels que celui conclu avec la **Serbie**. Ils répondent à une **recherche de flexibilité afin de renforcer l'opérabilité du mécanisme.**

- **les seconds et plus nombreux**, sont conclus en l'absence d'accord européen. Il s'agit des **accords bilatéraux de réadmission**, tels que celui signé avec le **Kosovo**. **En l'espèce, l'Union n'a pas conclu d'accord de réadmission avec ce pays**, dans la mesure où cinq de ses Etats membres ne le reconnaissent pas. Ces traités constituent un outil précieux des politiques nationales de contrôle des flux migratoire des Etats.

Si la dimension bilatérale de la réadmission prédomine en nombre sur celle communautaire, la dernière tend à s'imposer quand au contenu des accords. Afin de garantir une cohérence de cette pratique conventionnelle, le Conseil a émis une recommandation en date du **30 novembre 1994**¹ établissant un modèle d'accord bilatéral en matière de réadmission entre un Etat membre et un pays tiers.

a) L'accord Kosovar

Rappelons à titre liminaire que **la France a reconnu le Kosovo, au lendemain de la proclamation de son indépendance**, le 18 février 2008. Elle s'était impliquée activement dans la résolution des conflits le concernant, tout d'abord, en tant que membre du Groupe de contact, groupe d'États chargé de suivre la tutelle onusienne sur le Kosovo, puis, après 2004, lors des négociations sur le statut menées par l'Envoyé spécial du Secrétaire général des Nations unies.

Il convient de souligner que la France figure parmi les principaux contributeurs de la mission européenne pour l'Etat de droit EULEX² et la force de l'OTAN³, la KFOR⁴. En outre, la Mission de l'OSCE⁵ au Kosovo est dirigée par un diplomate français.

¹ Cf. *Annexe*.

² *The European Union Rule of Law Mission*.

³ *Organisation du traité de l'Atlantique Nord*.

⁴ *La Kosovo Force*.

⁵ *L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe*.

Ces étroites relations politiques connaissent un prolongement dans le cadre économique. En effet, la participation française aux projets de reconstruction du pays a été importante¹.

Pour l'ensemble de ces raisons, **les autorités françaises ont accueilli favorablement l'initiative Kosovare de conclure un accord bilatéral** de réadmission dès l'automne 2009, en l'absence d'un accord européen.

La brièveté des négociations² de l'Accord témoigne du fort engagement des deux parties de coopérer en matière d'immigration. **Moins d'un mois s'est écoulé entre leur lancement et la signature.** Aucun sujet de fond n'est venu entraver ces démarches.

Il a été précisé à vos rapporteurs que « *les autorités kosovares ont d'ailleurs fait preuve de flexibilité en s'adaptant aux contraintes de la législation française et en acceptant de les intégrer dans l'accord (notamment la question de la rétention et des délais de réponse aux demandes de réadmission)* ».

Quant au protocole d'application kosovar, il a été paraphé à Paris le 18 février 2010, puis modifié à la demande des autorités kosovares sur quelques points, tels que la désignation des autorités compétentes. Ces corrections n'ont pas conduit à remettre en cause les négociations menées sur le fond du texte.

b) Le Protocole d'application serbe

En ce qui concerne le Protocole d'application conclu avec la Serbie, il convient de relever préalablement que **les relations diplomatiques franco-serbes ont été rétablies le 16 novembre 2000** avec la République Fédérale de Yougoslavie. A ce titre, dès le sommet de Zagreb en 2000, sous présidence française, puis à Thessalonique en 2003, la France avait apporté son soutien, à la « *perspective européenne des Balkans occidentaux* » et, par conséquent, à celle de la Serbie. La France s'était également déclarée favorable à la demande d'adhésion de la Serbie aux Nations unies et au Conseil de l'Europe.

¹ « Les sociétés françaises actuellement présentes au Kosovo dans le cadre de projets de développement sont Alstom Grid (ex Areva T&D), Alstom, Freyssinet, Egis Route, Alcatel-Lucent et Interex (filiale d'Intermarché), BNP Paribas (via sa participation à la banque turque TEB), la Société générale et Saatchi & Saatchi. La présence française est marquée dans la fourniture de conseils et d'expertises, dans de nombreux secteurs, routes, télécommunications, développement et communication. Le consortium Limak-Aéroport de Lyon a remporté la concession de l'aéroport de Pristina, en mai 2010. » *Source : Ministère des affaires étrangères*

² En effet, une seule réunion de travail a eu lieu le 18 novembre 2009, qui a été suivie directement par la signature de l'accord le 2 décembre 2009.

Plus récemment, les relations diplomatiques franco-serbes se sont traduites par la **conclusion d'un accord de partenariat stratégique** et de **coopération**¹ en date du 8 avril 2011.

S'agissant du Protocole d'application, soumis à votre approbation, votre rapporteur tient à rappeler que **la négociation d'un instrument bilatéral** et complémentaire à un accord européen de réadmission, **ne constitue pas une démarche systématique**. Elle relève de l'appréciation de chaque Etat membre ainsi que de l'Etat tiers concerné.

En l'espèce, un tel protocole bilatéral n'a pas envisagé dans le cadre des accords européens de 2007, signés respectivement avec le Monténégro et la Moldavie. En revanche, la France est actuellement en cours de négociation d'un tel texte avec l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine et la Macédoine, afin de compléter les accords européens de 2005² et 2007³.

La demande française de signer un tel texte avec la Serbie est fondée sur l'article 19 de l'accord de réadmission européen, conclu avec la Serbie. Elle rejoint les initiatives identiques de l'Allemagne, l'Autriche, la Hongrie, l'Italie, Malte, et la Roumanie.

Le Protocole d'application vise à faciliter la mise en œuvre des principes posés dans le cadre de l'accord européen, en prévoyant notamment des règles relatives à la désignation des autorités compétentes dans la procédure de réadmission, les points de passage frontaliers, les conditions applicables au rapatriement des personnes et au transit sous escorte.

Rappelons que l'accord serbe prévoit, outre la réadmission des ressortissants des Etats Parties en séjour irrégulier, celle des enfants mineurs des personnes visées par la demande de réadmission ainsi que leur conjoint ressortissant d'un autre Etat, s'ils ne disposent pas d'un droit de séjour autonome. Il définit également une procédure traditionnelle d'établissement de la nationalité ainsi qu'une procédure de réadmission accélérée pour les personnes appréhendées dans la région frontalière y compris dans les aéroports.

Le premier projet de Protocole, transmis par la Partie française à la Partie serbe, le 15 décembre 2008, a été suivi de deux séances de négociation en février et mai 2009. Le texte final a été signé le 18 novembre 2009.

¹ Les principaux axes de la coopération sont constitués du soutien à l'intégration européenne de la Serbie, du développement des échanges de données sur les questions économiques, énergétiques, environnementales, sur la coopération dans le domaine de la défense, sur celle universitaire, scientifique, linguistique et culturelle et sur la consolidation des relations dans les domaines de la sécurité et des affaires intérieures.

² Accord conclu avec l'Albanie.

³ Accords conclus respectivement avec la Bosnie et la Macédoine.

c) *Le coût de la politique française de réadmission*

Enfin, en réponse à vos rapporteurs sur **les coûts de la politique** de réadmission, les données suivantes leurs ont été transmises.

Figure n° 3 : Montant des crédits prévus pour les frais liés à la réadmission et au transit des étrangers en situation irrégulière (en millions d'euros)

	LFI 2011		Exécution 2011		LFI 2012		Exécution 2012		LFI 2013	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Billetterie (ESI & escortes PAF)	28,70	28,70	21,46	18,51	25,49	25,49	18,84	18,90	21,36	21,36
Location d'aéronef							0,21	1,72	2,50	2,50
TOTAL	28,70	28,70	21,46	18,51	25,49	25,49	19,06	20,62	23,86	23,86

Note : LFI : Loi de finances initiale. La LFI s'entend hors application de la réserve de précaution. En réalité, le montant affecté à l'éloignement dans le DPG a été moindre.

AE ; autorisation d'engagement

CP : Crédits de paiement

Source : Ministère des affaires étrangères

Les frais liés à la réadmission et au transit sont financés sur l'action 3 « Lutte contre l'immigration irrégulière » du programme 303, « Immigration et Asile » de mission « Immigration, asile et intégration ».

Par ailleurs, le coût global de la rétention administrative¹ en 2013 a atteint 37,95 millions d'euros, soit 58,77 % des dépenses totales de l'action 3 du BOP « lutte contre l'immigration irrégulière ». Le reste des dépenses concerne l'investissement à hauteur de 3,28 millions d'euros (5,08 %), l'éloignement pour 22,85 millions d'euros (35,41 %), et l'assignation à résidence pour 0,47 millions d'euros (0,74 %).

¹ Il s'agit du fonctionnement hôtelier des CRA/LRA/ZA, des frais d'interprétariat, de l'entretien immobilier des CRA/LRA, de l'accompagnement juridique et humanitaire des retenus, accompagnement sanitaire des retenus, et des laissez passer consulaires

B. LA PROTECTION DES DROITS FONDAMENTAUX GARANTIE

Vos rapporteurs ont porté une attention particulière à l'articulation des règles de la réadmission avec le respect des droits fondamentaux des migrants.

1. La conformité des accords de réadmission aux conventions internationales

Afin de faciliter la réadmission de ressortissants des pays tiers, le **modèle commun d'accord, mis en œuvre** dès 1994 comme base de négociation, met en œuvre les principes traditionnels relatifs à la protection des personnes.

Ainsi, ces accords doivent être conformes notamment aux **stipulations de la convention européenne des droits de l'Homme** de 1950, de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, amendée par le Protocole de New-York du 31 janvier 1967, aux dispositions des traités internationaux relatifs à l'extradition, au transit, à la réadmission des ressortissants étrangers et à l'asile.

S'agissant des deux accords, il est fait expressément référence à la Convention de Genève et son protocole, à laquelle la France est partie. Il est spécifié que les accords ne font pas obstacle notamment à la mise en œuvre de cette convention.

2. Le respect de certaines procédures

Une demande de réadmission doit observer certains délais. Sur ce plan, vos rapporteurs tiennent à souligner que l'entrée en vigueur de l'Accord kosovar et du Protocole serbe tend à **améliorer la procédure de retour forcé** entre les Parties contractantes, compte tenu de l'allongement des délais de rétention en droit français.

En outre, des **principes directeurs sur la mise en œuvre des accords de réadmission ont été élaborés en 1995**, tels que le **recours à des formulaires communs** destinés à la remise ou la réadmission des personnes en séjour irrégulier. Par ailleurs, les accords prévoient généralement l'instauration d'un comité d'experts qui assure la bonne application de ces principes.

S'agissant des modalités de preuve, celle de l'entrée sur le territoire peut être établie par différents moyens comme les titres de voyage ou les empreintes digitales. Il est également admis une présomption fondée sur les déclarations éventuelles de la personne ou d'agents officiels, des notes d'hôtel ...

En ce qui concerne l'identification des personnes à réadmettre, elle est effectuée soit sur preuve, soit sur présomption, selon les documents d'identité disponibles. Le permis de conduire, l'extrait d'état civil, la déclaration de témoins, de l'intéressé permettent de présumer de la nationalité.

Quant aux **voies de recours**, vos rapporteurs tiennent à souligner que le CESEDA prévoit de telles voies qui s'appliquent à tout ressortissant qui fait l'objet d'une mesure d'éloignement. Un étranger peut demander l'annulation d'une obligation de quitter le territoire français accompagnée d'un délai de départ volontaire, dans les trente jours suivant sa notification, ainsi que l'annulation de la décision relative au séjour, de la décision mentionnant le pays de destination et de la décision d'interdiction de retour sur le territoire français¹. Cette personne peut bénéficier d'une aide juridictionnelle.

S'il s'agit d'une obligation de quitter le territoire français sans délai de départ, le recours doit être effectué dans les quarante-huit heures suivant sa notification. Ce délai s'applique également si la personne est placée en rétention ou est assignée à résidence. Le tribunal administratif statue dans un délai de trois mois suivant sa saisine, sauf en cas de placement en rétention ou d'assignation à résidence. Le tribunal dispose de soixante-douze heures pour statuer. Les délais de recours ne sont pas suspensifs, sauf si l'intéressé est placé en rétention.

Dès la notification de l'OQTF, le ressortissant est informé qu'il a droit à un conseil ou encore qu'il peut contacter son consulat.

Quant au **risque de « retours en chaîne »**, vos rapporteurs font observer que la directive dite « retour » permet d'éviter cette situation².

¹ Cf. *article L. 512-1 du CESEDA*

² *Son article 6, paragraphes 1, 2 et 3, sur la décision de retour, dispose que :*

« 1. Les États membres prennent une décision de retour à l'encontre de tout ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier sur leur territoire, [...].

2. Les ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier sur le territoire d'un État membre et titulaires d'un titre de séjour valable ou d'une autre autorisation conférant un droit de séjour délivrés par un autre État membre sont tenus de se rendre immédiatement sur le territoire de cet autre État membre. En cas de non-respect de cette obligation par le ressortissant concerné d'un pays tiers ou lorsque le départ immédiat du ressortissant d'un pays tiers est requis pour des motifs relevant de l'ordre public ou de la sécurité nationale, le paragraphe 1 s'applique.

3. Les États membres peuvent s'abstenir de prendre une décision de retour à l'encontre d'un ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier sur leur territoire si le ressortissant concerné d'un pays tiers est repris par un autre État membre en vertu d'accords ou d'arrangements bilatéraux existant à la date d'entrée en vigueur de la présente directive. »

SECONDE PARTIE : LES STIPULATIONS DES ACCORDS KOSOVAR ET SERBE DE RÉADMISSION DES PERSONNES EN SÉJOUR IRRÉGULIER

Les accords de réadmission et leurs protocoles d'application respectivement conclus avec le Kosovo et la Serbie présentent des structures très proches et de nombreuses similitudes, quant aux stipulations.

I. L'ACCORD BILATÉRAL FRANCO-KOSOVAR ET SON PROTOCOLE, UN NOUVEAU LIEN CONVENTIONNEL EN MATIÈRE DE RÉADMISSION

Souhaitant démontrer sa volonté d'ouverture afin d'instaurer d'étroites relations avec l'Union européenne, le Kosovo a accepté le « format des accords européens de réadmission ». L'engagement kosovar de réadmission des personnes en séjour irrégulier est donc défini par :

- l'**Accord** qui comprend deux annexes relatives respectivement à la demande de réadmission et à la demande de transit, et,

- le **protocole d'application**, prévu à l'article 15 de l'Accord, qui comporte également deux annexes constituées des formulaires¹ prévus dans la recommandation du Conseil de l'Union européenne du 30 novembre 1994 pour la délivrance des laissez-passer européens et des documents de voyage par la France et par le Kosovo. Le protocole complète l'Accord sur les points suivants :

- désignation des autorités compétentes, des points de passage frontaliers et l'échange des points de contact ;

- modalités de retour des nationaux, des ressortissants des pays tiers et des apatrides ;

- éléments de preuve et de présomption de nationalité et des conditions de réadmission des ressortissants des pays tiers et apatrides.

Cet Accord entrera en vigueur, aux termes de **son article 17**, le premier jour du deuxième mois suivant le jour de réception de la seconde notification des procédures d'adoption, c'est-à-dire celle émanant de la France.

¹ Il s'agit des renseignements individuels suivants : la date de départ, le numéro d'enregistrement, les noms et prénoms, une photographie de la personne, la date de naissance, la nationalité, l'adresse de la personne dans son pays d'origine, l'autorité, le lieu et la date de délivrance.

En effet, le Kosovo a transmis son instrument d'approbation à la Partie française, le 8 février 2010. Pouvant être amendé¹, suspendu, voire dénoncé², le présent Accord est conclu pour une durée de trois ans, renouvelable par tacite reconduction³.

A. UN CHAMP D'APPLICATION EXHAUSTIF

1. Un engagement de réadmission des nationaux comme des ressortissants des pays tiers

Conformément aux **articles 2 et 3** de l'Accord, les Parties s'engagent à **réadmettre sur leur territoire leurs nationaux** ainsi que **les ressortissants d'États tiers ou les apatrides**⁴ qui y ont séjourné, lorsqu'ils ne remplissent pas les conditions d'entrée ou de séjour sur le territoire de l'autre Partie ou lorsque leur situation est devenue irrégulière.

S'agissant de la réadmission des ressortissants d'États tiers ou apatrides, il convient de souligner que l'Accord en simplifie la procédure dès lors que la preuve d'un séjour sur le territoire de l'autre Partie est apportée dans les conditions fixées à l'article 6 du protocole d'application⁵.

Le texte traite également de la réadmission des enfants mineurs célibataires des personnes visées par la demande de réadmission⁶ ainsi que leur conjoint ressortissant d'un autre Etat⁷, s'ils ne disposent pas d'un droit de séjour autonome.

2. Des exclusions du champ d'application conforme à la pratique conventionnelle

Sont, en revanche, exclus de ce champ d'application certaines catégories de ressortissants d'États tiers⁸:

- ceux qui ont une frontière commune avec la Partie requérante ;
- ceux qui ont obtenu une autorisation de séjour de la Partie requérante, après leur départ du territoire de la Partie requise ou après leur entrée sur le territoire de la Partie requérante ;

¹ Cf. *article 17.3 de l'Accord.*

² Cf. *article 17.4 de l'Accord.*

³ Cf. *article 17.2 de l'Accord.*

⁴ Cf. *article 2.1 de l'Accord.*

⁵ Cf. *article 3.1 de l'Accord.*

⁶ Cf. *article 2.2 de l'Accord. Cette stipulation concerne les mineurs, quel que soit leur lieu de naissance ou leur nationalité.*

⁷ Cf. *article 2.2 de l'Accord.*

⁸ Cf. *article 3.2 de l'Accord.*

- ceux qui séjournent depuis plus de six mois sur le territoire de la Partie requérante¹ ;

- ceux qui obtenu de la Partie requérante le statut de réfugié² ou celui d'apatride³;

- ceux qui ont été effectivement éloignés par la Partie requise vers leur pays d'origine ou vers un Etat tiers.

Enfin, ne sont pas soumis à l'obligation de réadmission les ressortissants des pays tiers et apatrides qui n'ont effectué qu'un transit aéroportuaire par un aéroport international de l'une ou l'autre des Parties.

Le refus à une demande de réadmission doit être motivé par la Partie requise⁴.

B. UNE PROCÉDURE RESPECTUEUSE DES DROITS FONDAMENTAUX

1. Un examen des demandes strictement encadré

a) Une demande pleinement renseignée

S'agissant de la procédure de la réadmission de nationaux ou de ressortissants d'États tiers ou des apatrides, **la demande** présentée, selon le modèle annexée à l'Accord, **comporte impérativement**, aux termes de **l'article 4**, les documents concernant :

- les enfants mineurs célibataires et/ou le conjoint ;

- la nationalité de l'intéressé et l'indication des moyens par lesquels sera fournie notamment la présomption de la nationalité, du transit des ressortissants des pays tiers et des apatrides, et de leur entrée et séjour illicites;

- une photographie de la personne à réadmettre.

La protection des personnes conduit à prévoir, dans la mesure du possible, la transmission **d'informations relatives à la santé** de l'intéressé. La demande peut être accompagnée d'une « *déclaration indiquant que la personne à transférer peut avoir besoin d'assistance ou de soins, sous réserve que l'intéressé ait donné son consentement exprès à cette déclaration* »⁵.

¹ Cette période est calculée à la date de la transmission de la demande de réadmission.

² Statut reconnu par application de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, telle qu'amendée par le Protocole de New-York du 31 janvier 1967.

³ Statut reconnu par application de la Convention de New-York du 28 septembre 1954 relative au statut des apatrides.

⁴ Cf. articles 2.4 et 3.4 de l'Accord.

⁵ Cf. article 4.3 de l'Accord.

La demande de réadmission est transmise par la voie électronique, selon l'article 7¹.

Les modalités de présentation de la demande sont complétées par les stipulations des articles 3² et 4³ du protocole d'application. Le modèle de demande est joint à l'Annexe I de l'Accord.

Il convient de souligner qu'une **demande de réadmission** n'est pas exigée afin de mettre en œuvre **la mesure d'éloignement d'un ressortissant de la Partie requise** lorsque la personne concernée est en possession d'un passeport ou d'un document national d'identité, en cours de validité ou périmé⁴, d'un passeport en cours de validité ou périmé, ou encore d'une réponse positive, datant de moins d'un an, à une demande de réadmission⁵.

La demande de réadmission est, en revanche, **requise** lorsque la **personne concernée n'est en possession que d'un des éléments de présomption de la nationalité** (Cf. *infra*).

S'agissant des **ressortissants des pays tiers et apatrides**, la transmission d'une demande de réadmission est obligatoire, à moins que la personne à réadmettre ne soit en possession d'un visa en cours de validité ou périmé ou d'une autorisation de séjour en cours de validité ou périmée⁶.

b) Des éléments de preuve spécifiques dans le cadre de la procédure de réadmission

L'établissement de la nationalité est précisé à l'article 5 de l'Accord ainsi qu'à l'article 5 du protocole kosovar⁷.

En l'absence de preuve de la nationalité qui dispense de formuler une demande de réadmission, l'autorité compétente doit alors disposer d'une **présomption de nationalité**⁸. Outre les documents courants, tels que le permis de conduire, il convient de relever que ces commencements de preuve témoignent également des circonstances géopolitiques.

¹ Toutefois, les deux Parties peuvent convenir d'utiliser la voie de transmission la plus rapide, telle que la télécopie, en cas d'impossibilité de transmission par la voie électronique.

² Cet article est relatif aux modalités de réadmission des ressortissants.

³ Cet article précise les modalités de réadmission des ressortissants d'Etats tiers et apatrides.

⁴ Cf. article 5.1 de l'Accord.

⁵ Cf. article 3.1 du protocole d'application.

⁶ Cf. article 4.1 du protocole d'application.

⁷ Pour la République française, la nationalité est réputée prouvée sur la base notamment de la carte d'identité en cours de validité ou périmée, du passeport en cours de validité ou périmé, d'une carte d'immatriculation consulaire, d'un certificat de nationalité, d'un laissez-passer européen, d'un certificat de naturalisation, du livret militaire...

⁸ Il s'agit notamment pour la République française, d'un document délivré par les autorités de la Partie requise et attestant l'identité ou la nationalité de l'intéressé, du permis de conduire, d'un extrait d'acte de naissance, d'un titre de séjour périmé, d'une déclaration de l'intéressé ...

Ainsi pour le Kosovo, une présomption de nationalité peut s'établir sur la base d'un document de voyage, ou carte d'identité, délivrés par la Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo (MINUK)¹.

En cas de doute, ces présomptions peuvent être complétées d'une **audition** de l'intéressé, dans un délai de trois jours ouvrables, par les autorités diplomatiques et consulaires de la Partie requise, selon les modalités fixes à l'article 3 du protocole².

En ce qui concerne la preuve ou la présomption des conditions de réadmission des ressortissants de pays tiers et des apatrides, l'article 6 de l'Accord renvoie à l'article 6 du protocole d'application.

L'établissement de la preuve³ du séjour de l'intéressé sur le territoire de l'Etat requis autorise la Partie requérante à formuler une demande de réadmission⁴.

En cas de présomption⁵, la Partie requérante doit apprécier préalablement à cette demande, avec la Partie requise si les conditions de la réadmission sont établies, à moins que les Parties ne puissent prouver le contraire⁶.

¹ Cf. article 5 du protocole.

² Cf. article 5.3 de l'Accord.

³ L'article 6.1 du protocole d'application mentionne l'autorisation de séjour en cours de validité ou périmé, le cachet d'entrée ou de sortie figurant sur le document de voyage de l'intéressé, ou toute autre preuve (photographique, par exemple) de son entrée ou de sa sortie, les documents de toute nature (par exemple, notes d'hôtel, cartes de rappel de rendez-vous auprès de médecins, contrats de location de voitures, reçus de cartes de crédit, etc.) « montrant clairement que l'intéressé a séjourné sur le territoire de l'Etat requis », les billets nominatifs et/ou listes de passagers de compagnies aériennes, ferroviaires, maritimes ou d'autocars « attestant la présence de l'intéressé sur le territoire de l'Etat requis ainsi que l'itinéraire qu'il a parcouru sur ce dernier »; les informations attestant que l'intéressé a recouru aux services d'un guide ou d'une agence de voyages; les déclarations officielles émanant en particulier d'agents des postes frontaliers en mesure d'attester que l'intéressé a franchi la frontière.

⁴ Sauf en cas de visa en cours de validité ou périmé ou d'une autorisation de séjour en cours de validité ou périmée qui permet à l'Etat requérant de prendre une mesure d'éloignement sans transmettre de demande de réadmission.

⁵ L'article 6.2 du protocole d'application cite comme éléments de présomption La déclaration de l'intéressé, les « témoins en mesure d'attester que l'intéressé a franchi la frontière », l'exposé, émanant des autorités compétentes de l'Etat requérant, du lieu et des circonstances de l'interception de l'intéressé après son entrée sur le territoire de cet Etat, les « récits ou déclarations corroborant des renseignements, émanant de personnes apparentées à l'intéressé, de compagnons de voyage ou d'autres ».

⁶ Cf. article 6.2 de l'Accord.

c) Les procédures particulières, accélérée et de transit

L'Accord prévoit également une procédure de **réadmission accélérée pour les personnes appréhendées dans la zone d'un aéroport international, après avoir franchi illégalement la frontière**, en provenance directe du territoire de la Partie requise. **L'article 8** autorise la Partie requérante à présenter une demande de réadmission **dans un délai de deux jours ouvrables**, à compter de l'interpellation de l'intéressé.

En ce qui concerne la **procédure de transit, l'article 12** de l'Accord stipule que « *chaque Partie, sur demande¹ de l'autre Partie, autorise le transit sur son territoire des ressortissants des pays tiers qui font l'objet d'une mesure d'éloignement prise par la Partie requérante* ».

La demande doit être émise dans un délai de **cinq jours** précédant la date du transit². **La durée maximale de l'opération de transit** sur le territoire de la Partie requise est de vingt-quatre heures³.

Le transit s'effectue par la voie aérienne. Toutefois, il ne doit pas être demandé si l'exécution de la mesure d'éloignement nécessite la sortie de la zone internationale⁴ ou un changement d'aéroport sur le territoire de la Partie requérante⁵. Enfin, la Partie requérante assume l'entière responsabilité de la poursuite du voyage de l'étranger vers son pays de destination. Elle doit reprendre en charge cet étranger si la mesure d'éloignement ne peut être exécutée⁶.

d) Une réponse encadrée dans des délais

S'agissant des délais de réponse à une demande de réadmission, il convient de rappeler que **ceux-ci sont généralement brefs**, en raison de la durée limitée de la rétention administrative française qui était de trente-deux jours maximum au moment des négociations.

Conformément à **l'article 9** de l'Accord, le délai de réponse à une demande de réadmission dans le cadre de la procédure normale est fixé à **douze jours calendaires**, à compter de la date de la réception de la demande de réadmission. Ce délai ne doit pas excéder quinze jours calendaires à titre exceptionnel. **Cette stipulation résulte d'un compromis.** La France proposait douze jours alors que les Kosovars en demandaient quinze.

¹ Cf. *Annexe II de l'Accord.*

² Cf. *article 7.1 du protocole d'application.*

³ Cf. *article 7.3 du protocole d'application.*

⁴ Cf. *article 12.2 de l'Accord.*

⁵ Cf. *article 12.3 de l'Accord.*

⁶ Cf. *article 12.4 de l'Accord.*

Le délai de réponse est de **deux jours** dans le cadre de la **procédure accélérée**¹ ainsi que celle de **transit**². Dans ce dernier cas, ce délai particulièrement bref témoigne de la volonté des autorités kosovares de coopérer en matière de réadmission. Rappelons, en, effet, que le délai est fixé à cinq jours dans l'accord européen avec la Serbie, ce qui constitue le délai commun aux autres Etats des Balkans ayant signé des accords européens de réadmission.

e) Les conséquences de la réponse favorable à la demande

Lorsque la demande a été acceptée, **l'autorité compétente française délivre un laissez-passer européen** pour la réadmission sur le territoire de la République du Kosovo, conformément à la recommandation du Conseil de l'Union européenne du 30 novembre 1994. Notons que dans les accords bilatéraux de facture classique, il revient généralement aux autorités de l'Etat tiers d'établir un laissez-passer consulaire.

Quant à l'autorité kosovare, elle émet le document de voyage requis pour la réadmission sur le sol français³.

Les modalités de transfert sont prévues à **l'article 10** de l'Accord. Le rapatriement d'une personne est précédé par les dispositions concernant la date du transfert, le point d'entrée et les escortes éventuelles.

S'agissant de ces dernières, l'article 9 du protocole d'application stipule que les Parties doivent accepter le recours à des escortes dans le cas de procédure de transit et de réadmission. En cas de transit d'un ressortissant d'un Etat tiers ou d'un apatride sous escorte policière, les membres de l'escorte de la Partie requérante doivent accomplir leur mission en civil, sans armes et en possession d'une autorisation de transit⁴.

Si **le transport s'effectue par voie aérienne**, il n'est pas obligatoirement effectué par l'intermédiaire de transporteurs nationaux des Parties contractantes. Il peut être réalisé dans le cadre de vols réguliers ou de vols charter.

Quant aux **coûts de la réadmission**⁵, l'article 13 de l'Accord organise leur prise en charge par la Partie requérante⁶. Quant aux coûts exceptionnels, ils sont remboursés dans les trente jours par l'autorité compétente de la Partie requérante⁷.

¹ Cf. article 9 de l'Accord.

² Cf. article 7.2 du protocole d'application.

³ Cf. articles 3 et 4 du protocole d'application.

⁴ Cf. article 9.2 du protocole d'application.

⁵ Les coûts de réadmission comprennent ceux liés aux frais de transit, jusqu'au moment de la remise de la personne par l'autorité compétente de la Partie requise.

⁶ Cf. article 13.1 de l'Accord.

⁷ Cf. article 13.2 de l'Accord.

2. La garantie de la protection des personnes

Tout d'abord, si un étranger, persécuté dans son pays d'origine, arrive en France par le biais du Kosovo, **il ne sera pas réadmis tant qu'il n'aura pas été statué sur sa demande d'asile ou de réfugié.**

En effet, aux termes de **l'article 3¹** de l'Accord, **l'obligation de réadmission n'existe pas** à l'égard des ressortissants des pays tiers auxquels la Partie requérante a reconnu le statut de réfugié ou celui d'apatride. **L'article 16²** de l'Accord énonce, en effet, que ses stipulations ne font pas obstacle à l'application des dispositions de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés³ ou de la Convention de New-York du 28 septembre 1954 relative au statut des apatrides.

Par ailleurs, **l'article 2⁴** de l'Accord exige que **la Partie requérante tienne compte de la volonté de l'intéressé d'être réadmis dans le pays de son choix**, si ce dernier possède la nationalité d'un pays tiers, en plus de la nationalité de la Partie requise.

En outre, en cas de « **réadmission par erreur** », **l'article 11** de l'Accord stipule que « *la Partie requérante reprend en charge toute personne réadmise par la Partie requise s'il est établi, dans un délai de trois mois après le transfert de l'intéressé, [...] que les conditions n'étaient pas remplies au moment de la sortie du territoire de la Partie requérante.* »

L'article 12⁵ de l'Accord prévoit deux situations dans lesquels le **transit pour éloignement peut être refusé, dans l'intérêt de la personne**. Il s'agit du cas où, dans l'État de destination, l'étranger court des risques « *de persécution en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques [ou] d'être condamné devant un tribunal pénal [...] ou faire l'objet de poursuites pénales pour des faits antérieurs au transit* »⁶

S'agissant de la communication **des données personnelles**, **l'article 14** de l'Accord organise leur protection. 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 sur 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 contractante qui les avait communiquées.

¹ Cf. *article 3.2 de l'Accord.*

² Cf. *article 16.2 de l'Accord.*

³ *Telle qu'amendée par le Protocole de New-York du 31 janvier 1967 relatif au statut des réfugiés*

⁴ Cf. *article 2.3 de l'Accord.*

⁵ Cf. *article 12.11 de l'Accord.*

⁶ *Aux termes de l'article 12.11, le transit peut être également refusé si la santé publique, la sécurité nationale, l'ordre public ou d'autres intérêts nationaux de l'État requis sont menacés.*

D'une manière générale, ces données doivent être protégées par les législations de chaque Partie en ce domaine¹. Or, il apparaît, selon l'étude d'impact, que « *la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés estime que le Kosovo ne dispose pas d'une législation adéquate en matière de protection des données à caractère personnel. A ce jour le Kosovo n'a pas fait l'objet d'une reconnaissance de protection adéquate par la Commission européenne* ».

En conséquence, seul l'échange d'informations autres que des données à caractère personnel peut être réalisé pour le moment, conformément à l'article 68 de la loi dite informatique et libertés².

¹ Cf. article 14 de l'Accord

² L'article 68 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés dispose que « Le responsable d'un traitement ne peut transférer des données à caractère personnel vers un Etat n'appartenant pas à la Communauté européenne que si cet Etat assure un niveau de protection suffisant de la vie privée et des libertés et droits fondamentaux des personnes à l'égard du traitement dont ces données font l'objet ou peuvent faire l'objet. »

II. LE PROTOCOLE D'APPLICATION FRANCO-SERBE, UN COMPLÉMENT INDISPENSABLE DE L'ACCORD COMMUNAUTAIRE

Conformément à l'article 19 de l'accord communautaire conclu, en 2007, avec la Serbie en matière de réadmission des personnes en séjour irrégulier, son Protocole d'application tend à établir les règles portant sur :

- la désignation des autorités compétentes¹, les points de passage frontaliers et l'échange des points de contact² ;
- les conditions de mise en œuvre de la procédure accélérée ;
- les modalités du rapatriement sous escorte, y compris du transit sous escorte des ressortissants des pays tiers et des apatrides ;
- les moyens et documents complémentaires à ceux énumérés dans l'accord communautaire³.

A. DES PRÉCISIONS NÉCESSAIRES QUANT AUX MOYENS DE PREUVE ET AUX DÉLAIS

1. Le complément d'un accord communautaire de facture classique

A titre liminaire, votre rapporteur souhaite mettre en exergue le fait que l'accord communautaire de réadmission conclu avec la Serbie est de facture classique. Il décline les stipulations généralement présentes dans l'ensemble des accords communautaires de réadmission.

Figure n° 4 : Extraits de l'Accord de réadmission entre la communauté européenne et la république de Serbie

Section I Obligations de réadmission incombant à la Serbie

Article 2 Réadmission de ses propres ressortissants

1. À la demande d'un État membre et sans autres formalités que celles précisées dans le présent accord, la Serbie réadmet sur son territoire toute personne qui ne remplit pas, ou ne remplit plus, les conditions d'entrée, de présence ou de séjour applicables sur le territoire de l'État membre requérant, lorsqu'il est prouvé, ou peut être valablement présumé sur la base du commencement de preuve fourni, que cette personne est un ressortissant de Serbie.

¹ Cf. article 1^{er} du Protocole.

² Cf. article 6 du Protocole.

³ Annexes 1 à 5.

2. La Serbie réadmet également:

– les enfants mineurs célibataires des personnes mentionnées au paragraphe 1, quels que soient leur lieu de naissance ou leur nationalité, excepté lorsqu'ils disposent d'un droit de séjour autonome dans l'État membre requérant,

– les conjoints des personnes mentionnées au paragraphe 1 qui ont une autre nationalité, pour autant qu'ils aient ou obtiennent le droit d'entrer et de séjourner sur le territoire de la Serbie, excepté lorsqu'ils disposent d'un droit de séjour autonome dans l'État membre requérant.

3. La Serbie réadmet aussi toute personne ayant renoncé à la nationalité serbe après son entrée sur le territoire d'un État membre, à moins que cette personne n'ait reçu au minimum l'assurance d'obtenir sa naturalisation par cet État membre. [...]

Article 3 Réadmission des ressortissants des pays tiers et des apatrides

1. À la demande d'un État membre et sans autres formalités que celles précisées dans le présent accord, la Serbie réadmet sur son territoire tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride qui ne remplit pas, ou ne remplit plus, les conditions légales d'entrée, de présence ou de séjour applicables sur le territoire de l'État membre requérant, lorsqu'il est prouvé ou peut être valablement présumé sur la base du commencement de preuve fourni, que cette personne:

a) est ou était, lors de son entrée sur ce territoire, en possession d'un visa ou d'une autorisation de séjour en cours de validité délivré(e) par la Serbie, ou

b) est entrée illégalement et directement sur le territoire des États membres après avoir séjourné sur, ou transité par, le territoire de la Serbie.

2. L'obligation de réadmission énoncée au paragraphe 1 ne s'applique pas dans les cas suivants:

a) si le ressortissant du pays tiers ou l'apatride n'a effectué qu'un transit aéroportuaire par un aéroport international de la Serbie, ou

b) si l'État membre requérant a délivré au ressortissant du pays tiers ou à l'apatride, avant ou après son entrée sur son territoire, un visa ou une autorisation de séjour, excepté lorsque:

– cette personne est en possession d'un visa ou d'une autorisation de séjour délivré(e) par la Serbie expirant à une date ultérieure, ou

– le visa ou l'autorisation de séjour délivré(e) par l'État membre requérant a été obtenu(e) au moyen de faux documents ou de documents falsifiés, ou au moyen de fausses déclarations, et l'intéressé a séjourné sur, ou transité par, le territoire de la Serbie, ou

– cette personne ne respecte pas une des conditions liées à la délivrance du visa et a séjourné sur, ou transité par, le territoire de la Serbie.[...]

3. À la demande d'un État membre, la Serbie réadmet aussi sur son territoire tout ancien ressortissant de la République socialiste fédérative de Yougoslavie qui n'a obtenu aucune autre nationalité et dont le lieu de naissance et le lieu de résidence permanente à la date du 27 avril 1992 se trouvaient sur le territoire de la Serbie.

Source : Ministère des affaires étrangères

Ainsi, il n'y a pas de distinctions majeures, à l'exception de quelques particularités issues des circonstances géopolitiques. A titre d'illustration, le champ d'application de l'accord serbe comprend, outre les nationaux et les ressortissants des Etats tiers et apatrides « *tout ancien ressortissant de la République socialiste fédérative de Yougoslavie qui n'a obtenu aucune autre nationalité et dont le lieu de naissance et le lieu de résidence permanente à la date du 27 avril 1992¹ se trouvaient sur le territoire de la Serbie.* »².

2. La définition des moyens de preuve, des délais et du rapatriement sous escorte

a) Les moyens de preuve

(1) Les moyens de preuve applicables à la réadmission des nationaux

S'agissant des **moyens de preuve de la nationalité**, l'article 3 du Protocole vise à compléter l'article 8 de l'accord serbe. Ainsi, la preuve de la nationalité est établie sur présentation des documents figurant à l'annexe 1³ du Protocole, « *sans qu'il soit nécessaire de procéder à une enquête complémentaire* »⁴. La Partie requise délivre immédiatement, et au plus tard dans un délai de trois jours ouvrables, le laissez-passer consulaire.

En cas de commencement de preuve de la nationalité, sur présentation des documents figurant à l'annexe 2⁵ de l'accord serbe, la Partie requise délivre immédiatement, et au plus tard dans un délai de trois jours ouvrables, le laissez-passer consulaire, si les vérifications constatent la conformité des documents.

¹ Le 27 avril 1992, la République fédérale de Yougoslavie est créée avec la Serbie et le Monténégro.

² Cf paragraphe 3 de l'article 2 de l'accord serbe.

³ Lorsque l'Etat requis est la Serbie, il s'agit du passeport, quel qu'en soit le type (national, diplomatique, de service, collectif, y compris les passeports de mineurs), délivré après le 27 juillet 1996, conformément à la législation applicable aux documents de voyage des ressortissants yougoslaves de 1996 ainsi qu'aux modifications législatives ultérieures faisant suite à l'adoption de la nouvelle loi relative aux documents de voyage de la Serbie, et de la carte d'identité délivrée après le 1^{er} janvier 2000.

⁴ Cf. article 3.1 du Protocole.

⁵ Il s'agit des photocopies de l'un quelconque des documents énumérés à l'annexe 1 de l'accord, du livret et carte d'identité militaires, du livret professionnel maritime et livret de batelier, du certificat de citoyenneté, du permis de conduire, de l'extrait de naissance, de la carte de service d'une entreprise, des déclarations de témoins, de la déclaration de l'intéressé, du passeport, quel qu'en soit le type (national, diplomatique, de service et collectif, y compris les passeports de mineurs), délivré entre le 27 avril 1992 et le 27 juillet 1996, de la carte d'identité, quel qu'en soit le type, délivrée entre le 27 avril 1992 et le 1^{er} janvier 2000 ou de tout autre document susceptible de permettre d'établir la nationalité de l'intéressé.

- (2) Les moyens de preuve applicables à la réadmission des ressortissants de pays tiers ou apatrides

Conformément à l'article 6 de l'accord communautaire, **aucune demande de réadmission n'est exigée** « *lorsque la personne à réadmettre est en possession d'un document de voyage en cours de validité et, dans le cas où cette personne est un ressortissant d'un pays tiers ou un apatride, est également en possession d'un visa ou d'une autorisation de séjour en cours de validité délivré(e) par l'État requis.* »¹

En matière de **conditions de la réadmission des ressortissants de pays tiers et des apatrides**, l'article 4 du Protocole prévoit que la **preuve** du séjour ou de franchissement de la frontière est rapportée sur présentation des documents visés à l'annexe 3² de l'accord, sans qu'il soit nécessaire de procéder à une enquête supplémentaire. La Partie requérante délivre alors sans délai un document de voyage nécessaire au retour de la personne concernée sur le territoire de la Partie requise.

En cas de **commencement de preuve** sur la base des documents visés à l'annexe 4³ de l'accord, les deux Parties considèrent que les conditions de la réadmission sont établies, sans qu'elles ne puissent prouver le contraire.

La preuve des conditions de réadmission des anciens ressortissants de la République socialiste fédérative de Yougoslavie est également facilitée. Les documents considérés comme preuve ou commencement de preuve sont respectivement énumérés à l'annexe 5 *bis*⁴ et 5 *ter*⁵ de l'accord.

¹ Cf. article 6.2 de l'accord communautaire conclu avec la Serbie.

² Les moyens de preuve concernés peuvent être constitués de toute preuve de l'entrée/de la sortie (photographique, par exemple), des documents divers nominatifs (par exemple, notes d'hôtel, cartes de rappel de rendez-vous chez le médecin, titres d'accès à des établissements publics/privés, contrats de location de voitures, reçus de cartes de crédit, etc.) montrant clairement que l'intéressé a séjourné sur le territoire de l'État requis, des listes des passagers de compagnies aériennes, ferroviaires, maritimes ou d'autocars attestant la présence de l'intéressé sur le territoire de l'État requis ainsi que l'itinéraire qu'il a parcouru sur ce dernier, des informations montrant que l'intéressé a recouru aux services d'un guide ou d'un agent de voyage, des déclarations officielles faites, notamment, par des agents de postes frontières qui peuvent attester que l'intéressé a franchi la frontière.

³ Il s'agit notamment de la déclaration de l'intéressé, des témoins qui peuvent attester que la personne concernée a franchi la frontière, des informations relatives à l'identité et/ou au séjour d'une personne qui ont été fournies par une organisation internationale (par exemple le HCR des Nations unies), et des communications/confirmation d'informations par des membres de la famille, des compagnons de voyage, etc..

⁴ Sont considérés comme preuve, l'extrait de naissance ou sa photocopie délivré par l'ancienne République socialiste fédérative de Yougoslavie, ou tout document public, notamment carte d'identité ou sa photocopie, délivré par la Serbie, l'ancienne République fédérale de Yougoslavie, l'ancienne Communauté étatique de Serbie-et-Monténégro ou l'ancienne République socialiste fédérative de Yougoslavie, indiquant le lieu de naissance et/ou le lieu de résidence permanente.

⁵ Sont admis comme commencement de preuve, tout autre document indiquant que le lieu de naissance et/ou de résidence permanente se trouve sur le territoire de la Serbie, et la déclaration officielle faite par l'intéressé dans le cadre d'une procédure judiciaire ou administrative.

Lorsque la Partie serbe accepte de réadmettre la personne, les autorités compétentes de la Partie française délivrent sans délai un document de voyage de l'Union européenne nécessaire au retour du migrant sur le territoire Serbe.

L'article 11 du Protocole mentionne des moyens supplémentaires de commencement de preuve des conditions de la réadmission des ressortissants de pays tiers et des apatrides. Il s'agit notamment du cachet d'un Etat tiers limitrophe d'une des deux Parties, en tenant compte de l'itinéraire utilisé par la personne concernée ainsi que de la date de franchissement de la frontière.

b) Un encadrement particulier des délais

Aux termes de l'article 10 de l'accord serbe, la réponse à une **demande de réadmission doit être présentée dans un délai dix jours**. Cette stipulation est conforme à la pratique conventionnelle communautaire car ce délai figure également dans d'autres accords européens en matière de réadmission avec des Etats des Balkans, comme celui conclu avec la Bosnie.

Il convient de relever que l'article 5 du Protocole complète cette disposition en fixant le délai de réponse à **sept jours calendaires**, à compter de la réception de la demande, en précisant qu'il ne peut excéder le délai des dix jours calendaires de l'accord communautaire.

En réponse à votre rapporteur sur les raisons et conséquences de la définition d'un délai plus bref dans le Protocole que dans l'accord, il a été indiqué que « *les négociateurs avaient, en effet, considéré opportun, étant donné la durée de rétention légale en France qui constitue l'une des plus réduite d'Europe (trente-deux jours maximum à l'époque), de prévoir dans le protocole des délais de réponses aux demandes de réadmission inférieurs à ceux prévus par l'accord.*

Le risque de différend avec la Commission, que pourrait entraîner cette ligne de négociation, est apparu après la signature du protocole franco-serbe, et a conduit les négociateurs à ne pas poursuivre les négociations avec la Bosnie-Herzégovine, l'Albanie et la Macédoine sur ce même modèle.

Quant aux difficultés qui pourraient naître de cet état de fait, il apparaît tout d'abord que l'accord primera sur le protocole en cas d'incompatibilité, ce qui fait apparaître le risque de différend comme purement théorique. Par ailleurs, la Commission ne devrait pas envisager de recours en manquement à l'encontre d'un texte qui constitue un cas d'espèce et non une position de principe. »

S'agissant du **délai de réponse à la procédure accélérée**¹, l'**article 7** du Protocole complète l'article 6.3 de l'accord en fixant un délai maximum de **deux jours** ouvrables à compter de la date de l'accusé de réception de la demande de réadmission par procédure accélérée, à l'instar de l'Accord kosovar.

Quant la **demande de transit**² d'un ressortissant d'un État tiers ou d'un apatride, prévue à l'article 14 de l'accord, l'**article 8** du Protocole définit un délai de sept jours ouvrables avant le transit prévu pour sa transmission à la Partie requise. Il rappelle le délai de réponse des cinq jours calendaires après réception de la demande de transit, fixé à l'article 14.2 de l'accord.

c) Des modalités de retour précisées

A l'**article 9**, le Protocole complète l'accord sur les conditions de délivrance du laissez-passer européen.

Il détermine également les conditions applicables au **retour sous escorte**, similaires à celles de l'Accord kosovar. En effet, l'accord³ autorise les Parties à recourir à des escortes dans les procédures de transit ou de réadmission sur leurs territoires respectifs.

Les agents d'escorte de la Partie requérante sont soumis aux régimes de responsabilité civile et pénale prévus par la législation de la Partie sur le territoire de laquelle ils interviennent. Ils sont assimilés aux agents de la Partie requise, en ce qui concerne les infractions dont ils seraient victimes ou auteurs à l'occasion du transit sur le territoire de la Partie requise, dans l'exercice de leurs fonctions. Leurs prérogatives sont restreintes à la légitime défense.

L'escorte policière⁴ est assurée par la Partie requérante à condition que cette escorte ne quitte pas la zone internationale des aéroports concernés.

¹ L'article 6.3 stipule « Si une personne a été appréhendée dans la région frontalière (aéroports compris) de l'État requérant après avoir franchi illégalement la frontière en provenance directe du territoire de l'État requis, l'État requérant peut présenter une demande de réadmission dans un délai de deux jours ouvrables à compter de l'arrestation de l'intéressé (procédure accélérée). »

² Le principe du transit est posé à l'article 13.2 de l'accord : « La Serbie autorise le transit de ressortissants de pays tiers ou d'apatrides si un État membre en fait la demande, et un État membre autorise le transit de ressortissants de pays tiers ou d'apatrides si la Serbie en fait la demande, à condition que la poursuite du voyage dans d'autres États de transit éventuels et la réadmission par l'État de destination soient garanties. »

³ Son principe est posé à l'article 11 de l'accord.

⁴ Cf. article 10 du Protocole serbe qui stipule que : « Lorsque le transit d'un ressortissant de pays tiers ou d'un apatride s'effectue sous escorte policière, les agents d'escorte de la Partie requérante exécutent leur mission en civil, sans armes et munis d'une autorisation de transit. La garde et l'embarquement de l'étranger sont assurés par l'escorte, sous le contrôle et l'autorité de la Partie requise. Sur la base d'un accord expresse, la Partie requise peut assurer la garde et l'embarquement de l'étranger. »

A l'instar de l'Accord kosovar, **les coûts liés à la réadmission**, qui sont à la charge de la Partie requérante¹, doivent être remboursés, dans un délai de trente jours, par celle-ci après remise d'une facture qui indique les détails de ces coûts, conformément à **l'article 12** du Protocole.

B. UN TEXTE CONFORME À LA PRATIQUE EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE RESPECT DES LIBERTÉS FONDAMENTALES

Votre rapporteur tient à souligner que le présent Protocole s'inscrit dans le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, tels que prévu par le droit européen. Il ne contrevient pas aux obligations découlant de la Convention de Genève précitée. Ces principes, posés par la directive « retour », sont rappelés dans le texte.

1. La protection des droits de l'homme

Ainsi un ressortissant ne peut être renvoyé vers un pays où sa vie serait en jeu. L'article 13 de l'accord précise que « *la Serbie ou un État membre peut refuser le transit dans les cas suivants :*

a) si le ressortissant du pays tiers ou l'apatride court un risque réel d'être soumis à la torture ou à d'autres peines ou traitements inhumains ou dégradants ou encore à la peine de mort, ou d'être persécuté en raison de sa race, sa religion, sa nationalité, son appartenance à un groupe social particulier ou ses opinions politiques dans l'État de destination ou dans un autre État de transit, ou

b) si le ressortissant du pays tiers ou l'apatride doit faire l'objet de sanctions pénales dans l'État requis ou dans un autre État de transit, ou

c) pour des raisons de santé publique, de sécurité nationale ou d'ordre public, ou en raison d'autres intérêts nationaux de l'État requis. »

2. La clause de non incidence

L'article 17 de l'accord communautaire contient une clause de non-incidence qui précise que ce dernier ne porte pas atteinte aux obligations des Parties découlant de nombreuses conventions mentionnées, dont la convention relative au statut des réfugiés précitée ou encore les conventions internationales relatives à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile, sachant que tous les États membres de l'Union européenne et la Serbie y sont parties. Cela est souligné également dans l'introduction de l'accord.

¹ Cf. article 15 de l'accord.

CONCLUSION

Pays d'origine d'immigration irrégulière mais également pays de transit de cette immigration, la Serbie et le Kosovo constituent des partenaires essentiels dans la lutte contre les flux migratoires illégaux. En effet, **les filières d'immigration clandestine ont intégré le concept d'espace Schengen comme une zone globale** et non plus comme une juxtaposition d'Etats membres.

Les accords, européens ou bilatéraux, de réadmission dans le pays d'origine ou de transit, des personnes en séjour irrégulier dans l'autre Partie, visent à **faciliter les mesures d'éloignement de ces personnes dans le respect de leurs droits.**

Chaque Partie à l'accord s'engage ainsi à réadmettre ses nationaux mais aussi les apatrides et les ressortissants des Etats tiers qui ont transité par leur territoire lorsque ces derniers se trouvent en situation irrégulière.

En effet, si la Serbie, comme le Kosovo, pratiquent depuis plusieurs années déjà la réadmission de leurs nationaux, ces deux accords permettent d'établir **une obligation pour ces deux pays de réadmettre des migrants autres que leurs nationaux.**

En outre, les accords et leur protocole d'application, soumis à votre approbation, tendent à **faciliter la coopération** entre la France et ces deux Etats puisqu'ils établissent entre eux des relations directes en matière de réadmission. Ces liens conventionnels améliorent, en conséquence, la procédure de retour forcé, compte tenu des délais de rétention particulièrement brefs, prévus en droit français.

Pour l'ensemble de ces raisons, **vos rapporteurs, MM. Christian Cambon et René Beaumont, respectivement** désignés sur le projet de loi n° 699 (2012-2013) autorisant l'approbation de **l'accord bilatéral franco-kosovar et son protocole d'application** relatif à la réadmission des personnes en séjour irrégulier et sur le projet de loi n° 702 (2012-2013) autorisant l'approbation du **protocole d'application** de l'accord européen conclu avec la **Serbie** en matière de réadmission des personnes en séjour irrégulier, **vous proposent d'adopter ces deux textes.**

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 17 juin 2014, sous la présidence de M. Jean-Louis Carrère, président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du rapport commun de :

- M. **Christian Cambon**, rapporteur sur le projet de loi n° 699 (2012-2013) autorisant l'approbation de l'**accord** entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du **Kosovo** relatif à la **réadmission des personnes en séjour irrégulier et de son protocole d'application** ;

- M. **René Beaumont**, rapporteur sur le projet de loi n° 702 (2012-2013) autorisant l'approbation du **protocole** entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Serbie portant sur l'application de l'accord entre la Communauté européenne et la République de **Serbie** concernant la **réadmission des personnes en séjour irrégulier**.

Après un bref débat, à l'issue de la présentation des rapporteurs, la **commission a adopté le rapport** ainsi que **les projets de loi** précités.

Elle a **proposé que ces textes fassent l'objet d'une procédure d'examen simplifié** en séance publique, en application des dispositions de l'article 47 *decies* du règlement du Sénat.

ANNEXE I TABLEAU SYNTHÉTIQUE DES DONNÉES SUR LE KOSOVO

Nom officiel	République du Kosovo
Nature du régime	Régime parlementaire mixte
Chef de l'Etat	Atifete JAHJAGA, Présidente de la République
Chef du Gouvernement	Hashim THACI, Premier Ministre
Président de l'Assemblée du Kosovo	Jakup KRASNIQI
Régime politique	République parlementaire
Superficie	10 887 km ²
Capitale	Pristina
Langue (s) officielle (s)	albanais, serbe (les langues des minorités sont langues officielles dans les municipalités où ils se trouvent en nombre conséquent).
Monnaie	euro
Fête nationale	17 février (jour de l'indépendance)
Population : (estimation recensement 2011)	1,8 million d'habitants, dont environ 100 000 serbes, et 40 000 représentant d'autres minorités (Roms-Ashkalis-Egyptiens, Turcs, Goranis, Croates, Bosniaques, Monténégrins).
Croissance démographique	5,1 %
Espérance de vie	70 ans (Banque mondiale)
Religion (s)	musulmane (90 %), orthodoxe (5 %), catholique
PIB (2011)	4,6 Mds EUR (FMI)
PIB/habitant (2011)	2674 euros (FMI)
Taux de croissance (2012)	3,8 % (FMI)
Taux de chômage (au sens du BIT) (2010)	45,1 %
Taux d'inflation (2011)	7,3 % (FMI)
Déficit budgétaire (2012)	- 2,7 %
Déficit commercial (2011)	41 %
Part de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté	34,5 % (Banque mondiale, 2009)
Principaux clients	Italie, Albanie, Macédoine
Principaux fournisseurs	Macédoine, Allemagne, Serbie
Exportations de la France vers le Kosovo (2012)	9 millions €
Importations françaises depuis le Kosovo (2012)	1,5 million €

Source : ministère des affaires étrangères

ANNEXE II CARTE DU KOSOVO



Source : ministère des affaires étrangères

ANNEXE III PRINCIPAUX ÉLÉMENTS HISTORIQUES, ÉCONOMIQUES ET POLITIQUES SUR LE KOSOVO

Éléments transmis par le ministère des affaires étrangères

I - GÉOGRAPHIE

Le Kosovo est situé sur la péninsule des Balkans, et compte pour voisins le Monténégro, l'Albanie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine et la Serbie. Cette position géographique lui confère une grande variation de températures annuelles ; des étés avec de fortes températures pouvant dépasser 30°C et des hivers froids (jusqu'à -20°C). Le climat du Kosovo est considéré comme continental humide.

Une grande partie du Kosovo est montagneux¹. Le Kosovo n'a pas d'accès à la mer, cependant on trouve plusieurs rivières et lacs sur le territoire. Les principaux fleuves sont le Drin Blanc, coulant vers la mer Adriatique, l'Erenik (parmi ses affluents), la Sitnica, dans le sud de la région de Morava e Gollakut, et l'Ibër, dans le nord, qui constitue la frontière de fait (pour les Serbes) entre les zones de peuplement serbe au Nord et le sud du pays à majorité albanaise. Les principaux lacs sont le Gazivoda dans la partie nord-ouest, Radoniq dans la partie sud-ouest, Batllava et Badovc dans la partie nord-est. On trouve aussi des chutes d'eau: les chutes du Drin et les chutes Mirushe, une série de chutes sur la rivière Mirushe (un affluent de la Drin) dans la municipalité de Malishevë dans l'ouest du Kosovo.

Le relief du Kosovo comporte également deux plaines principales. Le bassin de Dukagjin est situé dans la partie occidentale du Kosovo, et la plaine du Kosovo occupe la partie orientale. Entre les deux se trouvent les collines de la Drenica.

Un des plus impressionnants sites naturels du Kosovo est la Vallée de Rugova qui s'étend sur 25 kilomètres près de la frontière monténégrine et où coulent des chutes d'eau formées par le flux de la Bistrica e Pejës. Les chutes ont été classées Monument National Protégé en 1988 et feront bientôt partie du Parc National i Bjeshëve të Nemuna.

La grotte de Gadime constitue également un lieu touristique. Située dans le village de Gadime e Poshtme, à l'Est de la Vallée du Kosovo, elle est composée de marbre paléozoïque et de stalactites et stalagmites en formations intéressantes.

¹ Le plus haut sommet du Kosovo est le Gjeravica, culminant à 2 656 mètres, il est situé dans le sud-ouest à la frontière avec l'Albanie. Le Sharr, une chaîne de montagne, se situe dans le sud et le sud-est à la frontière avec la Macédoine. C'est la région la plus touristique du Kosovo, notamment grâce à ses stations de ski de Brezovica et Prevalac.

II - HISTOIRE

Albanais et Serbes revendiquent une présence ancestrale sur le territoire kosovar, à l'origine de mythes fondateurs pour leurs communautés respectives : celui de la présence de leurs ancêtres illyriens depuis l'antiquité pour les Albanais, celui du Kosovo médiéval berceau de l'orthodoxie pour les Serbes.

Le Kosovo, rattaché à la Serbie en 1912 alors qu'il était déjà peuplé très majoritairement d'Albanais, a bénéficié à partir de 1974 d'une très large autonomie, la Yougoslavie fédérale restant en charge de l'armée et des affaires étrangères.

Slobodan Milošević mit fin à cette autonomie par un référendum organisé en Serbie le 5 juillet 1990. Les institutions kosovares furent dissoutes, l'usage de l'albanais interdit, l'université de Pristina fermée, les Albanais expulsés de l'administration et des entreprises publiques. Près d'un tiers de la population masculine émigra dans les années suivantes, tandis que le taux de chômage atteignit 80%.

L'écrivain Ibrahim Rugova prit la tête d'un mouvement de résistance non violente bientôt concurrencé, à partir de 1997 par un mouvement armé, l'UÇK (Armée de libération du Kosovo). Le Groupe de Contact (Allemagne, États-Unis, France, Italie, Royaume-Uni, Russie), soutenu par l'OTAN, tenta de mettre un terme aux violences en poussant à la négociation des accords de Rambouillet, mais le refus de la Serbie de signer ces accords, le 18 mars 1999, conduisit à l'intervention de l'OTAN (24 mars-11 juin 1999) qui se conclut par le départ des troupes et de l'administration serbes du Kosovo. La fin des combats permit le retour de la quasi-totalité des 850 000 Kosovars albanais (sur un total de deux millions) réfugiés dans les pays voisins (ancienne République yougoslave de Macédoine et Albanie en particulier).

Le 10 juin 1999, la résolution 1244 du Conseil de sécurité plaça le Kosovo sous l'autorité provisoire des Nations unies, représentée sur place par la MINUK (Mission intérimaire des Nations unies au Kosovo), tout en réaffirmant la souveraineté de la Serbie sur le Kosovo. Du 15 au 18 mars 2004, des émeutes anti-serbes éclatèrent, largement dues à l'impatience croissante de la population albanaise face à une situation économique désastreuse et l'absence de toute perspective sur le futur statut du Kosovo. Elles firent une vingtaine de morts, 600 blessés et plusieurs milliers de sans-abri et de déplacés internes.

Des églises serbes ont été endommagées ou détruites, et toute présence serbe disparut de la plupart des villes du Kosovo, pour se concentrer dans quelques villages protégés par la force de l'OTAN, la KFOR, ainsi que dans le nord du Kosovo (région de Mitrovica, Zubin Potok, Zvečan et Leposavić).

Ces évènements conduisirent le Groupe de Contact à solliciter du Secrétaire général des Nations unies la nomination d'un Envoyé spécial chargé de mener un processus devant conduire au futur statut du Kosovo. En novembre 2005, Kofi Annan désigna l'ancien président finlandais Martti Ahtisaari, prix Nobel de la paix 2008, pour cette tâche.

Les négociations directes entre Belgrade et Pristina sur le futur statut du Kosovo, menées par M. Martti Ahtisaari à partir de février 2006, n'ont pas permis de trouver de solution agréée par les deux parties mais ont conduit néanmoins à la rédaction d'une proposition globale de règlement pour le statut. Cette proposition globale, inspirée des négociations menées en 2006 et des suggestions du Groupe de contact recommande implicitement l'indépendance du Kosovo, supervisée par une présence internationale civile et militaire et accompagnée de solides garanties pour les minorités au regard de leur poids réel au Kosovo. Elle a été saluée par l'ensemble des membres occidentaux du Groupe de contact, mais, faute de soutien de la part de la Russie, n'a pu être validée par le Conseil de sécurité des Nations unies.

Sur proposition du Président de la République française, face à l'impossibilité d'aboutir à une résolution du Conseil de sécurité, il a été décidé de lancer une nouvelle tentative de négociation pendant 6 mois, avec la désignation d'une Troïka regroupant des diplomates européen, américain et russe. Dans son rapport au Secrétaire général des Nations unies le 10 décembre 2007, la Troïka concluait à l'échec des négociations.

Le 17 février 2008, le Kosovo déclara son indépendance. Il s'est alors engagé à construire un Etat pluriethnique et démocratique, en accueillant les présences internationales destinées à l'assister et en affirmant le désir de nouer des bonnes relations avec l'ensemble des Etats de la région.

La constitution kosovare promulguée le 15 juin 2008 reprend pour sa part l'ensemble des dispositions de la proposition globale de règlement pour le statut de Martti Ahtisaari.

III - POLITIQUE INTÉRIEURE

Le Kosovo est indépendant depuis le 17 février 2008. L'indépendance supervisée du Kosovo a pris fin le 10 septembre 2012 avec la fermeture du Bureau civil international, qui était en charge de veiller à la mise en œuvre par le gouvernement kosovar des dispositions de la proposition globale de règlement pour le statut de Martti Ahtisaari. Une présence internationale importante subsiste néanmoins dans les domaines militaire (KFOR) et civil (OSCE, MINUK, EULEX).

Le Conseil de l'Union européenne, dans ses conclusions du 18 février 2008, a pris acte de ce que les Etats membres prendraient une décision, conformément à leurs pratiques nationales et au droit international, sur leurs relations avec le Kosovo.

Il a réaffirmé les engagements de l'Union européenne portant sur l'accord relatif à l'action commune concernant la mise en place d'une mission PSDC, appelée EULEX, dans le domaine de l'Etat de droit et à l'action commune portant nomination d'un représentant spécial de l'UE au Kosovo (RSUE). EULEX a été reconfigurée en 2012 et son mandat a été reconduit jusqu'en juin 2014. Elle dispose toujours de tâches exécutives, notamment dans le domaine judiciaire.

La Mission des Nations unies au Kosovo (MINUK), qui reste sur place en vertu de la résolution 1244 du Conseil de sécurité, a été profondément reconfigurée par le Secrétaire général des Nations unies le 12 juin puis le 28 novembre 2008 afin d'adapter celle-ci aux nouvelles réalités découlant de l'indépendance et du déploiement de la mission EULEX.

La Constitution promulguée le 15 juin 2008 reprend les dispositions du plan Ahtisaari. Cette promulgation a été aussitôt suivie de celle de 41 textes de loi mettant en œuvre les principales dispositions du texte constitutionnel (nouvelles municipalités serbes, décentralisation, protection des biens religieux serbes, etc.).

La constitution établit un régime parlementaire, avec des droits dérogatoires pour les minorités et notamment pour la communauté serbe du Kosovo (système de double majorité). Le processus de décentralisation initié en 2009 a par ailleurs permis la création ou le réaménagement de 5 des 6 municipalités prévues par le plan Ahtisaari, les Serbes y habitant pouvant ainsi jouir d'une plus grande autonomie au niveau local.

A l'automne 2010, la démission du Président Sejdiu pour cumul de mandats, l'éclatement de la coalition PDK-LDK¹, ainsi que le vote d'une motion de censure à l'encontre du gouvernement ont conduit à l'organisation d'élections législatives anticipées, le 12 décembre 2010. M. Hashim Thaci a été reconduit à la tête du gouvernement et dispose d'une majorité relative au Parlement (51 députés sur 120). Après l'invalidation de l'élection présidentielle du 22 février 2011 par la Cour constitutionnelle, Mme Atifete Jahjaga a été élue Présidente de la République du Kosovo, le 7 avril 2011.

¹ Cinq principaux partis dominent aujourd'hui la vie politique. La coalition gouvernementale se compose du Parti démocratique du Kosovo (PDK, du PM Thaçi, 32,10%), de l'Alliance pour le renouveau du Kosovo (AKR de Behgjet Paçolli, 7,30%) et d'un parti représentant la minorité serbe (SLS). L'opposition se compose de la Ligue démocratique du Kosovo (LDK, ancien parti de Ibrahim Rugova, 24,70%), de Vetevendosje (autodétermination 12,70%, d'Albin Kurti) et de l'Alliance pour l'avenir du Kosovo (AAK, 11,05% de Ramush Haradinaj). Un nouveau parti dans le paysage politique kosovar, et issu de la société civile, n'a pas capitalisé assez de voix pour avoir des représentants à l'Assemblée parlementaire (FER – souffle nouveau – 2,17%). La Ligue démocratique de Dardanie – LDD- (parti né d'une scission avec la LDK en décembre 2007) ne représente plus que 2,14% des voix). La participation des Serbes du Kosovo du sud de l'Ibar a été pour la première fois aussi importante que celle des Albanais du Kosovo. Le nouveau gouvernement compte un Vice premier-ministre et trois ministres issus de la minorité serbe.

En réponse à votre rapporteur sur l'état d'avancement de la lutte contre les trafics d'êtres humains dans les Balkans et en particulier au Kosovo, ainsi que sur les trafics d'organes, le ministère des affaires étrangères a rappelé la publication d'une déclaration conjointe franco-kosovare du 2 décembre 2009 relative à la coopération dans la lutte contre les filières d'immigration irrégulière et les filières de traite des êtres humains.

Les cibles de ce phénomène sont essentiellement les femmes et les jeunes filles (quatorze à vingt-deux ans en moyenne) vendues à des fins sexuelles (prostitution, mariage forcé) ou, de plus en plus, de travail forcé. La traite exploite, en la détournant, l'immense attente exprimée d'une meilleure qualité de vie par certaines parties de la jeunesse balkanique, qui la pousse à accepter facilement des engagements qui sont faussement présentés comme des offres de travail excellentes.

Sur cette question, le Kosovo apparaît comme un pays d'origine et de destination, mais aussi de transit, avec des victimes albanaises, serbes, macédoniennes et moldaves. La Serbie se présente sous les mêmes aspects.

La traite, qui est un problème majeur au Kosovo, est véritablement devenue un phénomène préoccupant en 1999, à l'issue de la guerre du Kosovo, qui a donné lieu à des flux humains très importants au sein du pays. Le nouveau code de procédure pénale kosovar durcit les peines encourues pour trafic d'êtres humains mais le nombre de poursuites et de condamnation reste faible.

La Commission européenne a d'ailleurs estimé que le Kosovo pouvait encore renforcer son action dans ce domaine, tandis qu'EULEX (*European Union Rule of Law Mission*) considère toujours que la lutte contre le trafic d'êtres humains constitue une nécessité pour ce pays.

IV - SITUATION ÉCONOMIQUE

Bien que la phase de reconstruction soit achevée, des efforts doivent être encore entrepris pour bâtir une économie productive. Avec un taux de chômage de 45 % concernant principalement les jeunes (70% des 15-25 ans), le territoire est marqué par de nombreux handicaps structurels : insuffisance des infrastructures (énergie, transport...), faible niveau de formation technique de la main-d'œuvre, émigration des élites. L'économie kosovare, presque exclusivement centrée sur le petit commerce et les activités de construction, reste dépendante de l'aide internationale (8,6 % du PIB en 2011), des flux d'IDE (7 % du PIB) et des transferts financiers de la diaspora. Il existe aussi des réseaux d'économie parallèle. La population est régulièrement affectée par des coupures d'électricité, faute d'une production suffisante.

Le Kosovo dispose de richesses minières (bauxite, lignite, nickel et or) et hydro-électriques, mais l'appareil de production souffre de vétusté et nécessiterait des investissements considérables.

Deux indicateurs encourageants sont à relever : le Kosovo a été relativement épargné par la crise économique et a enregistré en 2012 la plus forte croissance dans les Balkans occidentaux (de l'ordre de 3,5 %) ; il a signé un nouvel accord de confirmation avec le FMI en avril 2012 après la mise en œuvre réussie d'un programme de redressement des finances publiques.

V - POLITIQUE EXTÉRIEURE

1. Reconnaissance internationale

En février 2013, le Kosovo avait été formellement reconnu par 95 Etats, représentant l'essentiel des grandes démocraties (dont 22 des 27 Etats membres de l'Union européenne et tous les membres du G7). Le pays dispose de 20 représentations diplomatiques à l'étranger, dont une en France, et de plusieurs consulats, dont un qui vient de s'ouvrir à Strasbourg. Le Kosovo est membre du FMI, de la Banque mondiale et de la BERD.

La Cour Internationale de Justice, saisie par l'Assemblée Générale des Nations Unies à l'initiative de la Serbie, a conclu le 22 juillet dernier à la conformité au droit international de la déclaration d'indépendance du Kosovo, clôturant ainsi le volet juridique.

La résolution UE/Serbie adoptée le 9 septembre 2010 à l'AGNU, « prend acte du contenu » de l'avis de la Cour et « salue la disponibilité de l'UE à faciliter un processus de dialogue » entre Belgrade et Pristina.

2. Perspective européenne

Le Kosovo bénéficie comme ses voisins des Balkans occidentaux d'une perspective européenne dans le cadre du Processus de stabilisation et d'association. Il se trouve toutefois pénalisé par la non-reconnaissance de son indépendance par cinq Etats membres (Espagne, Roumanie, Slovaquie, Grèce, Chypre).

Plusieurs avancées importantes ont néanmoins eu lieu en 2012, rendant la perspective européenne du Kosovo plus tangible :

- un dialogue sur la libéralisation des visas a été ouvert ;
- un accord a été donné par le Conseil sur la participation du Kosovo aux programmes de l'UE ;
- une étude de faisabilité de la Commission a conclu à la possibilité à court terme de lancer la négociation d'un accord de stabilisation et d'association (ASA) UE-Kosovo ;

Les conclusions du Conseil (des Affaires générales) du 11 décembre 2012 prévoient que le Conseil soit saisi « sous la prochaine présidence de l'UE » en vue d'une possible décision d'ouverture des négociations d'un ASA UE-Kosovo si les conditions sont remplies (ces conditions portent sur des réformes en matière d'Etat de droit, d'administration publique, de protection des minorités et de commerce). Les conclusions du Conseil introduisent également une articulation entre l'ouverture des négociations d'un ASA et les progrès du dialogue entre Belgrade et Pristina.

ANNEXE IV TABLEAU SYNTHÉTIQUE DES DONNÉES SUR LA SERBIE

Nom officiel	République de Serbie
Nature du régime	république parlementaire
Président de la République	M. Tomislav NIKOLIC
Chef du Gouvernement	M. Ivica DACIC
Superficie	77 474 km ²
Capitale	Belgrade
Langue officielle	serbe
Monnaie	dinar
Fête nationale	15 février
Population : (estimation recensement 2011)	7 121 000 (recensement d'octobre 2011)
Croissance démographique	- 0,46%/an
Espérance de vie	76,3 ans pour les femmes, 71,1 ans pour les hommes (2008)
Religion (s)	orthodoxe (très majoritaire), catholique, musulmane, juive, protestante
PIB (2012, Coface)	37,2 Md USD
PIB par habitant (2011, FMI)	6 080 \$
Taux de croissance (Coface)	1% (2010), 1,6% (2011) ; -1,5% (2012)
Taux de chômage (au sens du BIT)	25% (juillet 2012)
Taux d'inflation (Banque Mondiale et Coface)	6,1% (2010) ; 11,1% (2011) ; 7% (2012)
Solde budgétaire (2012, Coface)	- 6,7%
Balance commerciale (2011)	- 8,4 Md \$
Principaux clients	Italie, Bosnie-Herzégovine, Allemagne, Monténégro
Principaux fournisseurs	Russie, Allemagne, Italie, Chine
Exportations de la France vers la Serbie (2010)	232 M€
Importations françaises depuis la Serbie (2010)	184 M€

ANNEXE V CARTE DE LA SERBIE



ANNEXE VI PRINCIPAUX ÉLÉMENTS HISTORIQUES, POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES DE LA SERBIE

Éléments transmis par le ministère des affaires étrangères

I HISTOIRE

La Serbie est un Etat de l'Europe du Sud, qui fait partie des Balkans occidentaux. Des populations slaves s'y installent au début du VII^{ème} siècle. Au Moyen-Age, un puissant Etat serbe se constitue et atteint son apogée au XIV^{ème} siècle, sous le règne de Stefan Dusan. Aux XIV^{ème} et XV^{ème} siècles, la Serbie est progressivement conquise par les Ottomans, qui maintiennent leur emprise sur le pays jusqu'au XIX^{ème} siècle.

A la suite de deux soulèvements, une Principauté de Serbie est créée, qui accède à l'autonomie en 1830 et à l'indépendance en 1878. Cette Principauté devient le Royaume de Serbie en 1882. Au lendemain de la Première Guerre mondiale, on assiste à un rassemblement des Slaves du Sud autour de la monarchie serbe : le Royaume des Serbes, des Croates et des Slovènes est proclamé en 1918 et prend le nom de Royaume de Yougoslavie en 1929.

A l'issue de la Seconde Guerre mondiale, la Serbie devient une République fédérée de la République fédérative socialiste de Yougoslavie. Le décès du maréchal Tito (4 mai 1980) va déstabiliser la complexe mosaïque de peuples que forme la péninsule. La Slovénie et la Croatie proclament leur indépendance le 25 juin 1991, suivies en 1992 par la Bosnie-Herzégovine et la Macédoine. Ces développements causent des tensions inter-ethniques, parfois très vives, chacun des nouveaux Etats abritant une population composite. La décennie 1990 est une succession d'affrontements violents, notamment en Bosnie-Herzégovine (avril 1992-décembre 1995) et au Kosovo (1999).

Depuis la transition démocratique d'octobre 2000 (renversement du régime de Milosevic), les autorités de Belgrade ont fait de leur retour dans la communauté internationale et de leur rapprochement européen des priorités.

Nonobstant la déclaration d'indépendance du Kosovo en février 2008 (le Kosovo fait toujours partie de la Serbie sur le plan constitutionnel), Belgrade s'est engagée dans un dialogue constructif avec Pristina (capitale du Kosovo), qui a culminé avec l'Accord historique de Bruxelles du 19 avril 2013, posant les bases d'une normalisation entre les deux pays. Cette avancée majeure dans le cadre du processus de stabilisation des Balkans, souhaitée par tous, notamment par l'Union européenne, a permis l'ouverture des négociations d'adhésion de la Serbie à l'UE, le 21 janvier 2014.

II - POLITIQUE INTÉRIEURE

La constitution de la République de Serbie a été promulguée le 8 novembre 2006. Elle prend acte de la fin de l'État commun de Serbie-et-Monténégro, après que le Monténégro est devenu indépendant le 3 juin 2006, à la suite d'un référendum. La constitution serbe affirme en revanche que le Kosovo fait partie intégrante de la Serbie, bien que le Kosovo ait déclaré son indépendance le 17 février 2008.

M. Tomislav Nikolić a été élu Président de la République le 20 mai 2012. Il succède à Boris Tadic, qui a achevé deux mandats présidentiels depuis juillet 2004. Élu pour 5 ans, renouvelable une fois, au suffrage universel direct, il dispose, en vertu de la Constitution de 2006, de pouvoirs limités touchant essentiellement à la garantie de la souveraineté et de l'intégrité territoriale ainsi que du respect des droits de l'homme et de l'ordre juridique. Il est chef des armées et il peut dissoudre le Parlement sur proposition du gouvernement. Les élections présidentielles devaient avoir lieu fin 2012 mais ont été convoquées de manière anticipée afin de faire concorder le premier tour avec les législatives et municipales du 6 mai.

M. Ivica Dacic, Premier ministre, investi le 27 juillet 2012, dirige un gouvernement de coalition composée du SNS (Parti progressiste de Serbie), du SPS (parti socialiste), de l'URS (parti des régions, centre-droit) et du SDPS (Parti social-démocrate). Le gouvernement et ses membres sont responsables devant le Parlement.

Le dernier Parlement de Serbie (250 députés élus au suffrage universel direct), élu le 6 mai 2012¹, est composé comme suit : Parti progressiste serbe SNS (73 sièges), Parti démocrate DS (67 sièges), coalition Parti socialiste SPS-PUPS-JS (44 sièges), Parti démocratique de Serbie DSS (21 sièges), Parti libéral démocrate LDP (19 sièges), parti des régions URS (16 sièges), Alliance des hongrois de Voïvodine (5 sièges), autres partis des minorités (4 sièges), indépendants (1 siège).

¹ Les élections législatives du 6 mai 2012 ont placé la coalition autour du Parti progressiste serbe (SNS) en tête, avec 24,4 % des suffrages, devançant le Parti démocrate (DS, 22,7%) et la coalition autour des socialistes (SPS PUPS-JS 14,5%). Le Parti démocratique de Serbie (DSS) a obtenu 7% de suffrages tandis que les libéraux-démocrates (LDP) ont recueilli 6,53 % des voix. Le parti des régions (URS) a remporté 5,5% des voix. Les représentants des minorités nationales ne sont pas soumis au seuil de 5% des voix pour entrer au Parlement.

III - SITUATION ÉCONOMIQUE

La contraction du PIB en 2009, qui s'est élevée à 3,1 % est avant tout le fait d'une forte diminution de la demande intérieure (-6,8 %). Cette chute de la demande intérieure est non seulement le fait de l'effondrement de l'investissement mais également d'une chute de la consommation expliquée par une baisse du pouvoir d'achat imputable à la stagnation des rémunérations et à la dépréciation réelle du dinar ainsi qu'à une augmentation du chômage qui approche, selon les statistiques officielles, aujourd'hui 22% de la population active.

La croissance a redémarré modérément en 2010 grâce, en particulier, à une reprise des exportations alors que la demande intérieure restait atone. Elle devrait atteindre au moins 1,7 % pour atteindre 3 % en 2011. Le niveau de vie de la population, estimé par le niveau du PIB/habitant en parité de pouvoir d'achat, représente aujourd'hui 37 % de la moyenne de celui de l'Union Européenne à 27.

Ce rattrapage n'est possible que si le rythme des réformes structurelles, nécessaires pour attirer les nécessaires investissements étrangers, se poursuit. Le gouvernement a été invité à s'engager dans un programme de réforme de l'Etat baisse des effectifs dans le secteur public et de réforme des retraites afin de ramener les finances publiques à l'équilibre en 2015.

Les investissements étrangers sont encore à un niveau insuffisant (3 % du PIB en flux annuels avec un montant d'1,3 milliard d'euros en 2009 et moins d'1 milliard d'euros en 2010). Le déploiement du projet FIAT sur l'ancien site de ZASTAVA (qui fait l'objet d'un prêt substantiel la BEI à hauteur de 500 millions d'euros) pourrait induire des résultats plus favorables.

Dans cette perspective, les autorités serbes bénéficient non seulement du soutien de l'Union européenne mais également des institutions financières internationales (Banque Mondiale, BEI, BERD) qui sont en mesure de mobiliser plus d'1 milliard d'euros de concours par an pour moderniser les infrastructures (la priorité actuelle étant le Corridor X) et accompagner les investissements des entreprises dans le secteur du développement durable qui devraient monter en puissance après 2012.

IV - POLITIQUE EXTÉRIEURE

Depuis la transition démocratique en octobre 2000, les autorités de Belgrade (République fédérale de Yougoslavie, État commun de Serbie-et-Monténégro puis République de Serbie) ont fait de leur retour dans la communauté internationale et de leur rapprochement européen des priorités.

L'adhésion de la Serbie-et-Monténégro au Conseil de l'Europe le 3 avril 2003 a constitué un encouragement fort à la poursuite des réformes. La Serbie a par ailleurs accédé au Partenariat pour la paix (PPP) de l'OTAN lors du sommet de Riga en 2006, mais elle n'est pas pour le moment candidate à une adhésion à l'OTAN¹.

Un accord de stabilisation et d'association (ASA) a été signé entre la Serbie et l'UE en 2008. Les clauses commerciales de cet accord, relevant de la compétence exclusive de l'Union, sont entrées en vigueur en février 2010, tandis que les autres dispositions de l'accord ont été ouvertes à la ratification des États membres de l'Union européenne en juin 2010. La France a ratifié l'ASA en décembre 2011.

La Serbie a sollicité le statut de candidat à l'Union européenne le 22 décembre 2009. Le Conseil de l'Union européenne, réuni au niveau des Ministres des Affaires étrangères des 27, a décidé le 25 octobre 2010 de transmettre cette requête à la Commission européenne afin que celle-ci formule un avis motivé sur cette demande. Afin de remplir la condition de pleine coopération avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY), la Serbie a arrêté et transféré les deux derniers accusés serbes en fuite, Ratko Mladić (mai 2011) et Goran Hadžić (juillet 2011).

Sur la base du rapport de la Commission du 12 octobre 2011 qui a délivré un avis globalement favorable, le Conseil européen du 1^{er} mars 2012 a approuvé l'octroi du statut de candidat à la Serbie. La Serbie espère obtenir l'ouverture des négociations d'adhésion à l'Union européenne en juin 2013. Elle doit pour cela achever des réformes internes (dans le domaine judiciaire notamment) et poursuivre la normalisation de ses relations avec le Kosovo.

Les citoyens serbes bénéficient de la libéralisation des visas depuis le 19 décembre 2009 et sont donc exemptés de visas pour effectuer de courts séjours dans l'espace Schengen.

Au niveau régional, la Serbie participe au Programme de coopération de l'Europe du Sud-Est (SEECF), fondé en 1996, qui rassemble tous les pays des Balkans.

¹ Le ressentiment contre l'Alliance atlantique, responsable des bombardements de mars à juin 1999, semble demeurer.

Elle est par ailleurs membre du Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est lancé en juillet 1999 et destiné à coordonner les acteurs et les programmes impliqués dans les Balkans (Union européenne, OTAN, OSCE, FMI, Banque mondiale, pays donateurs et ONGs). Le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est s'est transformé en 2008 en Conseil Régional de Coopération (RCC) avec le but de transférer progressivement à la région les responsabilités liées à la coopération régionale. La Serbie est membre du RCC et participe à son financement (80 000 euros pour 2011).

Le 19 décembre 2006, la Serbie a rejoint l'Accord de libre-échange d'Europe centrale et orientale (CEFTA). Elle est aussi membre de l'Organisation de coopération économique de la Mer noire et assumera la présidence de l'OSCE en 2015.

Belgrade a largement normalisé ses relations avec la plupart de ses voisins, même si des questions restent en suspens (réfugiés, frontières). Une dynamique s'est amorcée dans la relation entre la Serbie et la Croatie, marquée notamment par le déplacement du président serbe Tadić dans la ville de Vukovar le 4 novembre 2010 ou encore l'établissement d'un agenda commun en 2010 pour normaliser la situation des réfugiés croates en Serbie.

Vis-à-vis de la Bosnie-Herzégovine, les autorités serbes rappellent leur plein soutien aux accords de Dayton-Paris. Le Parlement serbe a adopté en mars 2010 une déclaration condamnant le massacre commis à Srebrenica et appelant à arrêter et juger tous les criminels de guerre.

Malgré une divergence de fond sur le statut du Kosovo, la Serbie et l'Albanie ont amélioré leurs relations de manière sensible depuis 2003. Belgrade a toléré l'indépendance du Monténégro en 2006 et a établi des relations pacifiques avec le nouvel État.

Belgrade a par ailleurs renforcé sa coopération bilatérale avec la Russie sur la scène internationale, espérant ainsi empêcher puis limiter les effets de l'indépendance du Kosovo (accords dans le domaine du gaz et de l'énergie). En 2011, les deux États ont signé un accord de partenariat stratégique.

La Serbie est devenue membre observateur de l'Organisation internationale de la Francophonie en 2006.

ANNEXE VII LES RELATIONS ENTRE LA SERBIE ET LE KOSOVO

Éléments transmis par le ministère des affaires étrangères

La Serbie n'a pas reconnu l'indépendance du Kosovo, proclamée en février 2008 et reconnue par 95 États à ce jour, dont la France. Elle continue donc de revendiquer la souveraineté de ce territoire.

Belgrade fait de la « défense de son ordre constitutionnel » l'un des points forts de sa politique étrangère. La Cour internationale de Justice saisie par l'Assemblée générale des Nations unies à l'initiative de la Serbie, a rendu le 22 juillet 2010 un avis consultatif concluant sans ambiguïté à la conformité au droit international de la déclaration d'indépendance du Kosovo. Le 9 septembre 2010, l'Assemblée générale des Nations unies a adopté par consensus une résolution proposée conjointement par la Serbie et les États membres de l'Union européenne prenant acte de cet avis, et a ouvert la voie aux discussions débutées le 8 mars 2011 sous l'égide de l'Union européenne entre Serbes et Kosovars.

La Serbie a donc accepté d'ouvrir un dialogue avec le Kosovo¹. Le dialogue Belgrade-Pristina, sous l'égide de l'Union européenne, a débuté le 8 mars 2011 à Bruxelles. Des accords « techniques » ont été conclus le 2 juillet 2011 (liberté de circulation, reconnaissance mutuelle des diplômes, état civil), le 2 septembre 2011 (cadastre, tampons douaniers), le 2 décembre 2011 (gestion intégrée des frontières) et le 24 février 2012 (participation du Kosovo aux fora régionaux).

Les deux pays ont rétabli leurs échanges commerciaux. La question des télécommunications et de l'énergie devrait être abordée ultérieurement.

Ce dialogue est entré depuis le mois d'octobre 2012 dans une phase plus « politique » avec l'engagement de Mme Ashton, qui a réuni à quatre reprises les premiers ministres serbe, M. Dacic, et kosovar, M. Thaci. En effet, la normalisation des relations entre Belgrade et Pristina est une condition de leur rapprochement européen.

¹ Les premiers ministres serbe et kosovar ont entamé le 19 octobre 2012 une série de rencontres destinées à régler les questions les plus contentieuses (avenir du nord du Kosovo, démantèlement des structures parallèles serbes...).

Cette nouvelle phase de la normalisation des relations entre la Serbie et le Kosovo a déjà conduit à des avancées significatives : mise en œuvre de l'accord sur la gestion intégrée des frontières, désignation d'officiers de liaison, mise en place d'une unité de police kosovare spécialement consacrée à la protection du patrimoine orthodoxe au Kosovo, mise en place d'un fond de développement pour le nord du Kosovo. Les présidents serbe et kosovar se sont également rencontrés pour la première fois le 6 février 2013.

La situation au nord du Kosovo reste néanmoins tendue. Les multiples incidents à des postes frontière avec le Nord Kosovo en 2011 et 2012 soulignent encore la fragilité de l'apaisement et des tensions renouvelées sont toujours à craindre entre les deux parties. Les 14 et 15 février 2012, les quatre communes serbes du nord du Kosovo ont organisé, malgré l'opposition de Belgrade, un référendum visant à rejeter l'autorité de Pristina.

ANNEXE VIII LISTE DES ACCORDS DE RÉADMISSION

I - LISTE DES ACCORDS¹ CONCLUS PAR LA FRANCE

PAYS	Date de signature	Entrée en vigueur	Protocoles, arrangements, annexes
ALLEMAGNE	10/02/2003	27/05/2005	Protocole signé le 19 septembre 2005
ARGENTINE	01/02/1995	08/02/2002	
AUTRICHE	30/11/1962	01/01/1963	
	(Nouvel accord) 20/04/07	01/11/2007	Protocole signé le 20 avril 2007
BENELUX	16/04/1964	16/05/1964	
BENIN	28/11/2007	01/03/2010	
BRESIL	28/05/1996	24/08/2001	
BULGARIE	29/05/1996	03/02/1997	
BURKINA FASO	10/01/2009	01/06/2011	
CAMEROUN	21/05/2009	En cours de ratification	
CAP-VERT	24/11/2008	01/04/2011	
CHILI	23/06/1995	08/04/1998	
REPUBLIQUE DU CONGO	25/10/2007	01/08/2009	
COSTA RICA	16/06/1998	18/02/2001	
CROATIE	27/01/1995	17/02/1996	
DOMINIQUE	09/03/2006	01/03/2007	Protocole signé le 6 novembre 2006
EQUATEUR	16/10/1998	26/05/2000	
ESPAGNE	26/11/2002	21/12/2003	Annexe jointe à l'accord
ESTONIE	15/12/1998	15/04/1999	
GABON	05/07/2007	01/09/2008	
GRECE	15/12/1999	01/01/2004	Annexe jointe à l'accord
GUATEMALA	11/11/1998	02/12/1999	
HONDURAS	20/11/1998	21/09/2000	
HONGRIE	16/12/1996	30/12/1998	Arrangement signé le 15 mai 2007
ITALIE	03/10/1997	01/12/1999	Annexe jointe à l'accord
KOSOVO	02/12/2009	En cours de ratification	Protocole signé le 19 septembre 2011, en cours de ratification

¹ Accords bilatéraux de réadmission et accords bilatéraux comportant une clause relative à la réadmission

LETTONIE	05/12/1997	14/06/1998	Annexe jointe à l'accord
LITUANIE	04/12/1998	07/01/2000	
MAURICE (ILE)	02/04/2007	01/12/2007	Arrangement administratif signé le 15 novembre 2007
	15/11/2007	immédiate	
MEXIQUE	06/10/1997	16/07/1998	Annexe jointe à l'accord
NICARAGUA	20/04/1999	13/09/2000	
PANAMA	30/04/1999	30/05/1999	
PARAGUAY	10/04/1997	13/12/1997	
POLOGNE	29/03/1991	01/03/1992	Déclaration commune et procès-verbal annexés à l'accord
PORTUGAL	08/03/1993	26/03/1995	Lettre explicative jointe à l'accord
ROUMANIE	12/04/1994	26/07/1994	
SALVADOR	26/06/1998	01/05/1999	
SAINTE-LUCIE	23/04/2005	01/05/2006	
SENEGAL	23/09/2006	01/08/2009	Avenant signé le 25 février 2008
SLOVAQUIE	20/03/1997	02/08/1997	
SLOVENIE	01/02/1993	14/11/1993	
SUEDE	14/02/1991	29/06/1991	
SUISSE LIECHTENSTEIN	28/10/1998	01/03/2000	Protocole adopté par échange de lettres les 15/09/99 et 13/10/99
TUNISIE	28/04/2008	01/07/2009	
URUGUAY	05/11/1996	24/07/1997	
VENEZUELA	25/01/1999	30/12/2001	

Source : ministère des affaires étrangères

II - LISTE DES ACCORDS¹ CONCLUS PAR L'UNION EUROPÉENNE AUXQUELS LA FRANCE EST PARTIE

PAYS	Signature	Entrée en vigueur	Protocole bilatéral d'application
ACP ²	20/06/2002	01/04/2003 modifié en 06/2010	(Accord de Cotonou)
ALBANIE	14/04/2005	01/05/2006	Protocole approuvé par les Parties, en attente de signature
ALGERIE	22/04/2002	01/09/2005	(Accord d'association)
ARMENIE	Décision du Conseil de l'UE autorisant la signature (27/11/2012)		
ARYM (REPUBLIQUE DE MACEDOINE)	18/09/2007	01/01/2008	Protocole en cours de négociation
BOSNIE HERZEGOVINE	18/09/2007	01/01/2008	Protocole paraphé le 26 avril 2012, en attente de signature
CAMBODGE	29/04/1997	01/11/1999	(Accord de coopération)
CAP-VERT	Décision du Conseil de l'UE autorisant la signature (22/01/2013)		
CHILI	18/11/2002	01/03/2005	(Accord d'association)
GEORGIE	22/11/2010	01/03/2011	
HONG KONG	27/11/2002	01/03/2004	
ISRAEL	22/11/1995	01/06/2000	(Accord d'association)
JORDANIE	24/11/1997	01/05/2002	(Accord d'association)
KAZAKHSTAN	23/01/1995	01/07/1999	(Accord de partenariat et de coopération)
KIRGIZSTAN	09/02/1995	01/07/1999	(Accord de partenariat et de coopération)
LAOS	03/03/1997	01/12/1997	(Accord de coopération)
LIBAN	17/06/2002	01/04/2006	(Accord d'association)
MACAO	13/10/2003	01/06/2004	
MOLDAVIE	10/10/2007	01/01/2008	
MONTENEGRO	18/09/2007	01/01/2008	
OUZBEKISTAN	21/06/1996	01/07/1999	(Accord de partenariat et de coopération)
PAKISTAN	26/10/2009	01/12/2010	
RUSSIE	25/05/2006	01/06/2007	Protocole signé le 1er mars 2010, entrée en vigueur le 22 octobre 2010

¹ Accords UE de réadmission et accords UE comportant une clause relative à la réadmission

² Accord de Cotonou conclu entre l'UE et les pays dits « ACP » (Afrique, Caraïbes, Pacifique)

SERBIE	18/09/2007	01/01/2008	Protocole signé le 18 novembre 2009, en cours de ratification
SRI LANKA	04/06/2004	01/05/2005	Protocole en cours de négociation
TADJIKISTAN	11/10/2004	01/01/2010	(Accord de partenariat et de coopération)
TUNISIE	17/07/1995	01/03/1998	(Accord d'association)
UKRAINE	18/06/2007	01/01/2008	

Source : ministère des affaires étrangères

ANNEXE IX ACCORD BILATÉRAL TYPE

N° C 274/20

FR

Journal officiel des Communautés européennes

19. 9. 96

ANNEXE II.2

RECOMMANDATION DU CONSEIL

du 30 novembre 1994

concernant un accord type bilatéral de réadmission entre un État membre et un pays tiers

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur l'Union européenne, et notamment son article K.1 point 3,

rappelant que ces politiques sont considérées comme des questions d'intérêt commun en vertu du traité,

déterminé à lutter contre l'immigration irrégulière vers les États membres,

notant que la définition des principes qui doit apparaître dans les accords bilatéraux et multilatéraux de réadmission figure dans le plan d'action dans le domaine de la justice et des affaires intérieures adopté par le Conseil et entériné par le Conseil européen en décembre 1993,

rappelant que ces principes ont été approuvés par le Conseil en mai 1994 et qu'il a été convenu d'élaborer ultérieurement un accord type de réadmission sur la base de ces principes,

considérant que l'accord type de réadmission doit être utilisé de manière souple par les États membres et qu'il peut être adapté aux besoins particuliers des parties contractantes,

RECOMMANDE que, avec effet au 1^{er} janvier 1995, l'accord type joint en annexe soit utilisé par les États membres comme base de négociation avec les pays tiers pour la conclusion d'accords de réadmission.

Annexe de l'annexe II.2

MODÈLE

ACCORD

entre le gouvernement de (... État membre ...)

et

le gouvernement de (... pays tiers ...)

relatif à la réadmission des personnes en séjour irrégulier

(accord de réadmission)

LE GOUVERNEMENT DE (... ÉTAT MEMBRE ...)

ET

LE GOUVERNEMENT DE (... PAYS TIERS ...)

ci-après dénommés «parties contractantes», désireux de faciliter la réadmission des personnes qui séjournent illégalement sur le territoire de l'autre partie contractante, c'est-à-dire des personnes qui ne remplissent pas ou ne remplissent plus les conditions d'entrée ou de séjour en vigueur, ainsi que le transit de personnes dans un esprit de coopération et sur la base de la réciprocité,

SONT CONVENUS DE CE QUI SUIT:

Article premier

Réadmission des nationaux

1. Chaque partie contractante réadmet sur son territoire sans formalité, à la demande de l'autre partie contractante, toute personne qui, se trouvant sur le territoire de la partie contractante requérante, ne remplit pas ou ne remplit plus les conditions d'entrée ou de séjour en vigueur, lorsqu'il est établi ou valablement présumé qu'elle possède la nationalité de la partie contractante requise. Cela vaut également pour toute personne qui, après son entrée sur le territoire de la partie contractante requérante, a été déchue de la nationalité de la partie contractante requise et n'a pas obtenu au moins une assurance de naturalisation de la part de la partie contractante requérante.
2. À la demande de la partie contractante requérante, la partie contractante requise établit sans tarder les documents de voyage nécessaires à la reconduite des personnes à réadmettre.
3. La partie contractante requérante réadmet de nouveau cette personne dans les mêmes conditions, lorsqu'il ressort de la vérification ultérieure qu'elle ne possédait pas la nationalité de la partie contractante requise au

moment de sa sortie du territoire de la partie contractante requérante. Cela ne vaut pas lorsque l'obligation de réadmission résulte du fait que la partie contractante requise a déchu cette personne de sa nationalité après son entrée sur le territoire de la partie contractante requérante, sans que l'intéressé ait au moins obtenu de la partie contractante requérante l'assurance d'une naturalisation.

Article 2

Réadmission de ressortissants de pays tiers franchissant la frontière extérieure

1. La partie contractante dont il est établi ou valablement présumé qu'une personne ne remplissant pas les conditions d'entrée ou de séjour en vigueur a franchi la frontière extérieure pour entrer sur le territoire de la partie contractante requérante réadmet cette personne sans formalité à la demande de la partie contractante requérante.
2. Aux fins du présent article, on entend par «frontière extérieure» la première frontière franchie qui n'est pas commune aux parties contractantes.

3. L'obligation de réadmission visée au paragraphe 1 n'existe pas vis-à-vis d'une personne qui, lors de son entrée sur le territoire de la partie contractante requérante, était en possession d'un titre de séjour en cours de validité délivré par cette partie contractante ou qui, après son entrée, s'est vu délivrer un titre de séjour par ladite partie contractante.

4. Les parties contractantes s'efforcent, en priorité, de reconduire les ressortissants de l'État limitrophe dans leur État d'origine.

Article 3

Réadmission de ressortissants de pays tiers par la partie contractante responsable de l'entrée

1. Si une personne, arrivée sur le territoire de la partie contractante requérante, ne remplit pas les conditions d'entrée ou de séjour en vigueur, et si cette personne dispose d'un visa en cours de validité délivré par l'autre partie contractante ou d'un titre de séjour en cours de validité délivré par la partie requise, cette dernière réadmet cette personne sans formalité à la demande de la partie contractante requérante.

2. Si les deux parties contractantes ont délivré un visa ou un titre de séjour, la partie contractante compétente est celle dont le visa ou le titre de séjour expire en dernier lieu.

3. Les paragraphes 1 et 2 ne s'appliquent pas à la délivrance d'un visa de transit.

Article 4

Titres de séjour

Par «titre de séjour dans le cadre de l'article 2 paragraphe 3 et de l'article 3», on entend toute autorisation, de quelque type que ce soit, délivrée par une partie contractante, qui donne le droit de séjourner sur son territoire. N'entre pas dans cette définition l'autorisation temporaire de séjour sur le territoire d'une des parties contractantes délivrée aux fins du traitement d'une demande d'asile.

Article 5

Délais

1. La partie contractante requise répond sans délai aux demandes de réadmission qui lui sont adressées, le délai maximal étant toutefois de quinze jours.

2. La partie contractante requise réadmet sans délai la personne dont la réadmission a été acceptée, le délai maximal étant toutefois d'un mois. À la demande de la partie contractante requérante, ce délai peut être prolongé aussi longtemps que les obstacles d'ordre juridique ou pratique l'exigent.

Article 6

Délai de forclusion de l'obligation de réadmission

La demande de réadmission doit être formulée dans un délai d'un an au maximum à compter de la date à laquelle la partie contractante a constaté l'entrée et la présence illégales dudit ressortissant d'un pays tiers sur son territoire.

Article 7

Transit

1. Sans préjudice de l'article 11, les parties contractantes permettent le transit de ressortissants de pays tiers par leur territoire, si l'autre partie contractante en fait la demande et que leur admission dans d'autres États de transit éventuels et dans l'État de destination est assurée.

2. Il n'est pas indispensable que la partie contractante requise délivre un visa de transit.

3. Malgré l'autorisation donnée, des personnes admises à des fins de transit peuvent être remises à l'autre partie contractante, si des conditions visées à l'article 11 de nature à empêcher un transit se produisent ou viennent à être connues ultérieurement, ou si la poursuite du voyage ou l'admission dans l'État de destination n'est plus assurée.

4. Les parties contractantes s'efforcent de limiter les opérations de transit aux étrangers qui ne peuvent pas être directement reconduits dans leur État d'origine.

Article 8

Protection des données

Dans la mesure où l'application du présent accord requiert la communication de données à caractère personnel, ces renseignements ne peuvent concerner exclusivement que:

1) les données personnelles des personnes à remettre et, le cas échéant, de leurs parents proches (nom, prénom, le cas échéant noms antérieurs, surnoms ou pseudonymes, noms d'emprunt, date et lieu de naissance, sexe, nationalité actuelle et antérieure le cas échéant);

19. 9. 96

FR

Journal officiel des Communautés européennes

N° C 274/23

- 2) le passeport, la carte d'identité, les autres documents d'identité ou de voyage et les laissez-passer (numéro, durée de validité, date d'émission, autorité émettrice, lieu d'émission, etc.);
- 3) d'autres données nécessaires à l'identification des personnes à remettre;
- 4) les lieux de séjour et l'itinéraire du voyage;
- 5) les autorisations de séjour ou les visas délivrés par une des parties contractantes;
- 6) dans les cas visés à l'article 7, le lieu où une demande d'asile a été déposée et la date de dépôt de toute demande d'asile antérieure, la date de dépôt de la demande d'asile en cours d'examen, l'état d'avancement de la procédure et la teneur de la décision éventuelle.

Article 9

Frais

1. Les frais de transport des personnes qui sont réadmissibles conformément aux articles 1^{er}, 2 et 3 sont à la charge de la partie contractante requérante jusqu'à la frontière de la partie requise.
2. Les frais de transit jusqu'à la frontière de l'État de destination ainsi que, le cas échéant, les frais résultant du voyage de retour sont à la charge de la partie contractante requérante conformément à l'article 7.

Article 10

Comité d'experts

1. Les parties contractantes s'appuient mutuellement dans l'application et l'interprétation du présent accord. À cette fin, elles créent un comité d'experts chargé:
 - a) de suivre l'application du présent accord;
 - b) de présenter des propositions de solution aux problèmes liés à l'application du présent accord;
 - c) de formuler des propositions visant à modifier et à compléter le présent accord;
 - d) d'élaborer et de recommander des mesures appropriées visant à lutter contre l'immigration illégale.
2. Les parties contractantes se réservent d'approuver ou non les mesures proposées par le comité.
3. Le comité est constitué par trois représentants de chacune des parties contractantes. Les parties contractan-

tes choisissent parmi eux le président et ses adjoints. En outre, elles désignent des suppléants. D'autres experts peuvent être associés aux consultations.

4. Le comité se réunit sur proposition de l'un des présidents, au moins une fois l'an.

Article 11

Clause de non-incidence sur les accords et conventions internationaux

Le présent accord n'affecte pas les obligations des parties contractantes découlant:

- 1) de la convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, modifiée par le protocole du 31 janvier 1967 relatif au statut des réfugiés;
- 2) des traités internationaux relatifs à l'extradition et au transit;
- 3) de la convention du 4 novembre 1950 relative à la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales;
- 4) des conventions internationales en matière d'asile, notamment de la convention de Dublin du 15 juin 1990 relative à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres de la Communauté européenne;
- 5) des conventions et accords internationaux relatifs à la réadmission des ressortissants étrangers.

Article 12

Entrée en vigueur

Le présent accord entre en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant sa signature. Il n'est appliqué qu'à compter du jour convenu par les parties contractantes par un échange de notes.

Article 13

Suspension, dénonciation

1. Le présent accord est conclu pour une durée indéterminée.
2. Chaque partie contractante peut, après en avoir informé l'autre partie contractante, suspendre le présent accord pour une raison importante, notamment pour des

N° C 274/24

FR

Journal officiel des Communautés européennes

19. 9. 96

raisons tenant à la protection de la sûreté de l'État, de l'ordre public ou de la santé publique, et moyennant notification. Les parties contractantes s'informent sans tarder, par la voie diplomatique, de la levée d'une telle mesure.

3. Chaque partie contractante peut, après en avoir informé l'autre partie contractante et pour une raison

importante, dénoncer le présent accord par une notification.

4. La suspension ou la dénonciation du présent accord prend effet le premier jour du mois suivant le mois au cours duquel la notification a été reçue par l'autre partie contractante.

Fait à ... , le ...

en deux originaux, l'un en langue ... et l'autre en langue ... , chacun des deux textes faisant également foi.

*Pour le gouvernement
de (... État membre ...)*

*Pour le gouvernement
de (... pays tiers ...)*