

N° 42

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 octobre 2023

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 après engagement de la
procédure accélérée, autorisant l'approbation du protocole entre le Gouvernement
de la République française et le Gouvernement de la République de Macédoine du
Nord portant application de l'accord du 18 septembre 2007 concernant la
réadmission des personnes en séjour irrégulier, signé à Skopje le 5 juillet 2021,

Par M. Philippe PAUL,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Cédric Perrin, président ; MM. Pascal Allizard, Olivier Cadic, Mmes Hélène Conway-Mouret, Catherine Dumas, Michelle Gréaume, MM. Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Jean-Baptiste Lemoyne, Akli Mellouli, Philippe Paul, Rachid Temal, vice-présidents ; M. François Bonneau, Mme Vivette Lopez, MM. Hugues Saury, Jean-Marc Vayssouze-Faure, secrétaires ; MM. Étienne Blanc, Gilbert Bouchet, Mme Valérie Boyer, M. Christian Cambon, Mme Marie-Arlette Carlotti, MM. Alain Cazabonne, Olivier Cigolotti, Édouard Courtial, Jérôme Darras, Mme Nicole Duranton, MM. Philippe Folliot, Guillaume Gontard, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Pierre Grand, André Guiol, Ludovic Haye, Loïc Hervé, Alain Houpert, Patrice Joly, Mme Gisèle Jourda, MM. Alain Joyandet, Roger Karoutchi, Ronan Le Gleut, Claude Malhuret, Didier Marie, Thierry Meignen, Jean-Jacques Panunzi, Mme Évelyne Perrot, MM. Stéphane Ravier, Jean-Luc Ruelle, Bruno Sido, Mickaël Vallet, Robert Wienie Xowie.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (16^{ème} législ.) : 898, 1353 et T.A. 147

Sénat : 812 (2022-2023) et 43 (2023-2024)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL	5
EXAMEN EN COMMISSION	7
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	11

L'ESSENTIEL

À la suite de l'Assemblée nationale, qui l'a adopté sans modification le 29 juin 2023 en première lecture, le Sénat est saisi du projet de loi n° 812 (2022-2023) autorisant l'approbation du protocole entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Macédoine du Nord portant application de l'accord du 18 septembre 2007 concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier, signé à Skopje le 5 juillet 2021.

M. Philippe Paul, rapporteur, a présenté ses conclusions sur ce texte à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées le 18 octobre 2023, sous la présidence de M. Cédric Perrin, président. À l'issue de cette réunion, la commission, suivant la proposition du rapporteur, a adopté, sans modification, le projet de loi précité.

Conformément aux orientations du rapport d'information « Redonner tout son sens à l'examen parlementaire des traités » adopté le 18 décembre 2014 par la commission, celle-ci a autorisé la publication du présent rapport sous forme synthétique : le compte rendu de l'examen en commission qu'on pourra lire ci-après en tient lieu.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 18 octobre 2023, sous la présidence de M. Cédric Perrin, président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du rapport de M. Philippe Paul sur le projet de loi n° 812 (2022-2023) autorisant l'approbation du protocole entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Macédoine du Nord portant application de l'accord du 18 septembre 2007 concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier, signé à Skopje le 5 juillet 2021.

M. Philippe Paul, rapporteur. – Nous examinons aujourd’hui le projet de loi autorisant l’approbation du protocole entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Macédoine du Nord portant application de l’accord du 18 septembre 2007 concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier, signé à Skopje le 5 juillet 2021.

Je vais commencer par un bref rappel historique : la République de Macédoine du Nord est issue de la dissolution de la Fédération de Yougoslavie en 1991. Elle a rejoint les Nations Unies en 1993, sous le nom d’« Ancienne république yougoslave de Macédoine », la Grèce s’opposant à ce qu’elle se nomme « République de Macédoine », considérant que l’utilisation du terme de « Macédoine » renvoyait à l’un de ses territoires et appartenait à son héritage culturel et historique.

Ce n’est qu’en 2018 qu’un accord a été trouvé avec la Grèce pour la dénomination de « Macédoine du Nord ».

Cet État dit « multiethnique », comptant moins de 2 millions d’habitants, est considéré comme l’une des démocraties les plus abouties des Balkans occidentaux. Elle a mis en œuvre des réformes remarquées en matière de fonctionnement de l’État de droit, même si des progrès peuvent encore être réalisés notamment en matière de respect de l’indépendance de la justice.

La Macédoine du Nord est membre depuis 2020 de l’OTAN et a rejoint son commandement intégré en décembre 2021.

Comme les autres États des Balkans occidentaux, elle est dans une dynamique de rapprochement avec l’Union européenne, formalisée lors du sommet de Zagreb, en novembre 2000. Elle a obtenu le statut de pays candidat en décembre 2005.

Les négociations n’ont toutefois été ouvertes formellement qu’en 2020 et une première conférence intergouvernementale s’est tenue en juillet 2022.

Il reste encore à la Macédoine du Nord à réviser sa Constitution pour reconnaître la minorité bulgare.

Comme la plupart des pays des Balkans occidentaux, la Macédoine du Nord adopte une attitude très coopérative avec l'Union européenne. Ainsi, un accord de coopération opérationnelle aux frontières avec FRONTEX est entré en vigueur en avril dernier, autorisant l'Agence à participer à la protection des frontières.

Concernant ses relations avec la France, si les échanges économiques progressent, ils restent modestes. Néanmoins, les deux États coopèrent dans de nombreux domaines, notamment en matière de sécurité intérieure, de tourisme, ou encore de défense, dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune. Enfin, on peut aussi noter que la Macédoine du Nord est membre de l'Organisation internationale de la Francophonie.

Avec la stratégie française pour les Balkans occidentaux développée depuis 2019, les échanges politiques entre nos deux États se sont encore renforcés.

Le présent accord, dit « protocole de réadmission » vise à compléter le cadre juridique formalisé par l'accord européen de réadmission, conclu le 18 septembre 2007 entre l'Union européenne et la Macédoine du Nord, et entré en vigueur le 1^{er} janvier 2008.

Cet accord européen, est du même type que ceux conclus avec d'autres États, comme par exemple avec l'Albanie en 2005 ou avec la Serbie en 2007. Il est d'ores et déjà mis en œuvre par la France. La coopération avec la Macédoine du Nord en matière de retour est jugée très satisfaisante par le ministère de l'intérieur.

L'intérêt du présent protocole est de définir plus précisément les modalités concrètes de la mise en œuvre de la réadmission afin de rendre les procédures plus fluides et plus efficaces. Y sont précisés : la détermination des autorités nationales compétentes, les points de passages frontaliers, la transmission des demandes par voie électronique, les langues de communication...

Il contient des clauses largement similaires aux accords de même type déjà conclus par la France, comme avec l'Albanie en 2013 ou la Serbie en 2009.

Ce protocole est donc un texte assez classique en matière de réadmission des personnes en séjour irrégulier. Sa seule particularité est liée au temps écoulé entre l'accord conclu au niveau européen (2007) et sa signature récente en 2021. Ce délai s'explique par le différend qui opposait la Grèce et la Macédoine du Nord concernant le nom officiel de cette dernière, obstacle dorénavant relevé.

Les flux migratoires visés par le présent protocole sont modestes et se divisent en deux catégories.

L'immigration macédonienne irrégulière, même facilitée par l'exemption de visas dont bénéficient les ressortissants macédoniens, reste de faible ampleur. L'immigration régulière est même en diminution. De motivation essentiellement économique, elle concerne moins de 3 000 personnes en 2021.

La Macédoine est aussi un pays de transit pour des migrants de diverses nationalités, en raison de sa position stratégique à l'entrée des Balkans occidentaux. En 2022, les principales nationalités observées étaient syriennes, pakistanaïses, marocaines, afghanes et indiennes.

Les mesures d'éloignement prononcées ont connu un pic en 2019, avec près de 900 mesures. Elles se situent aujourd'hui à moins de 400 mesures. On peut noter que le nombre de retours forcés reste modeste (59 en 2019, 12 en 2022), en raison de la politique française tendant à privilégier le renvoi des étrangers en situation irrégulière créant des troubles à l'ordre public.

La Macédoine du Nord n'a pas, à ce jour, fait part à la France de l'accomplissement de ses procédures de ratification internes. Il est probable qu'elle y procède une fois le protocole ratifié par la France.

Ce protocole, qui vise seulement à compléter le cadre juridique formalisé par l'accord européen de réadmission, avec un État qui garantit le respect des droits de l'homme et des minorités, ne pose donc pas de difficultés.

En conséquence, je préconise l'adoption de ce projet de loi, dont le Sénat est saisi en deuxième. Son examen est prévu en séance publique le jeudi 26 octobre 2023, selon la procédure simplifiée, ce à quoi la conférence des présidents, de même que votre rapporteur, a souscrit.

Le projet de loi est adopté, à l'unanimité, sans modification.

Conformément aux orientations du rapport d'information n° 204 (2014-2015) qu'elle a adopté le 18 décembre 2014, la commission a autorisé la publication du présent rapport synthétique.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Pour le ministère de l'Europe et des affaires étrangères

- Mme Julie FORT, cheffe du pôle conventions, mission des conventions et de l'entraide judiciaire, service des conventions, des affaires civiles et de l'entraide judiciaire, direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire

- M. Valentin ALLARY-LACROIX, rédacteur, pôle conventions, mission des conventions et de l'entraide judiciaire, service des conventions, des affaires civiles et de l'entraide judiciaire, direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire

- M. Matthieu ABGRALL, rédacteur Macédoine du Nord, sous-direction de l'Europe balkanique, direction de l'Europe continentale

- Mme Claire GIROIR, conseillère juridique, mission des accords et traités, direction des affaires juridiques

Pour le ministère de l'intérieur

Mme Béatrice LE BON-VUJANOVIC, adjointe au chef de section, bureau des affaires juridiques et de la coopération internationale, direction de l'immigration, direction générale des étrangers en France