

**Projet de loi
autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française
et le Gouvernement de la République du Kazakhstan
sur la réadmission des personnes**

NOR : EAEJ2519075L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I. Situation de référence

La France et le Kazakhstan entretiennent d'excellentes relations bilatérales, dont l'établissement remonte au 25 janvier 1992.

François Mitterrand est le premier chef d'État européen à avoir effectué une visite dans le Kazakhstan indépendant en 1993, suivie d'une visite de Noursoultan Nazarbaïev, premier président du Kazakhstan, à Paris la même année. Un traité bilatéral d'amitié, d'entente et de coopération, signé le 23 septembre 1992, est entré en vigueur le 12 novembre 1994¹. Nos relations connaissent une accélération entre 2009 et 2011 matérialisée par la signature en 2008 d'un traité de partenariat stratégique, entré en vigueur en 2010².

Les visites et entretiens à haut niveau sont fréquents : déplacement de Nicolas Sarkozy en 2009, visite de Noursoultan Nazarbaïev en 2010, de François Hollande en 2014. Le dialogue politique est étroit et ponctué d'entretiens réguliers au plus haut niveau. Le président Tokaïev a effectué les 29 et 30 novembre 2022 à Paris sa première visite européenne après sa réélection. Le président Macron s'est rendu à Astana le 1er novembre 2023 dans le cadre d'une double visite en Asie centrale, au Kazakhstan et en Ouzbékistan, ayant permis de signer un accord intergouvernemental relatif aux activités du groupe Agence française de développement (AFD) au Kazakhstan, ainsi qu'un accord intergouvernemental relatif à l'ouverture d'établissements d'enseignement français au Kazakhstan et à l'enseignement du français dans les établissements scolaires du Kazakhstan.

¹ Publié par décret n° 95-220 du 23 février 1995.

² Publié par décret n° 2010-948 du 25 août 2010.

Les 4 et 5 novembre 2024, le président Tokaïev a effectué une visite d'État en France. Au total, cette visite a donné lieu à la signature d'une quarantaine d'accords institutionnels et économiques, y compris avec l'AFD. Cinq documents ont été signés à l'Élysée, en présence des deux chefs d'État, dont l'accord intergouvernemental sur la réadmission des personnes, une feuille de route relative à un partenariat stratégique sur les minerais critiques ainsi qu'un protocole d'accord de coopération dans le domaine de l'archéologie entre l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) et l'Institut d'archéologie Margulan du Kazakhstan. Par ailleurs, deux déclarations d'intention ont été signées dans le domaine des musées et du patrimoine culturel avec le ministère de la culture et dans le domaine de la coopération en matière de soins de santé primaires avec le ministère de la santé et de l'accès aux soins. Le Président de la République s'est de nouveau entretenu avec son homologue kazakhstanaï à Riyad le 3 décembre 2024, en marge du One Water Summit, initiative franco-kazakhstanaïse ayant pour but d'élever les questions relatives à l'eau au rang de priorité mondiale, ainsi qu'en marge de l'Assemblée générale des Nations Unies à New York le 23 septembre 2025.

Le renforcement de notre relation bilatérale s'effectue de manière concordante avec le rapprochement entre l'Union européenne et le Kazakhstan, premier pays d'Asie centrale à signer un accord de partenariat et de coopération renforcé (APCR) en 2015³, pleinement entré en vigueur en mars 2020.

Des discussions, que la France soutient, sont par ailleurs en cours au sujet de la préparation de la négociation d'accords de facilitation de la délivrance des visas et de réadmission entre l'Union européenne et le Kazakhstan. Une première session de négociation s'est tenue le 2 décembre 2025 à Bruxelles.

Sur le plan conventionnel, nos pays sont liés par un accord relatif à la coopération en matière de lutte contre la criminalité⁴ et un accord relatif à la lutte contre la corruption⁵ signés à Astana le 6 octobre 2009. Un traité d'entraide judiciaire en matière pénale a été signé le 28 octobre 2021⁶.

Sur le plan économique, le Kazakhstan fournit du pétrole brut et des minerais à la France et accueille des investissements français dans les secteurs de haute technologie. La France est l'un des premiers investisseurs étrangers dans le pays dans les secteurs de l'énergie, de l'aéronautique-aérospatial, des transports, de la pétrochimie et gaz industriels, des matériaux de construction, de l'agroalimentaire et de l'automobile. En 2023, la France était le 10^e fournisseur et le 8^e client du Kazakhstan et son 5^e investisseur en termes d'IDE⁷.

La présence française au Kazakhstan s'exprime en outre à travers notre réseau culturel et de coopération. Quatre Alliances françaises, dans les villes d'Almaty, Astana, Karaganda et Chymkent, se chargent de la promotion du français. Nos coopérations universitaires reposent sur une trentaine de partenariats ainsi que sur deux centres universitaires franco-kazakhstanaï, tous deux implantés à Almaty, et co-dirigés par une Experte technique internationale.

³ Publié par décret n° 2020-294 du 23 mars 2020.

⁴ Publié par décret n° 2013-20 du 8 janvier 2013.

⁵ Publié par décret n° 2011-307 du 22 mars 2011.

⁶ Publié par décret n° 2024-902 du 7 octobre 2024.

⁷ Source : Direction générale du Trésor

En 2023-2024, la France accueillait 667 étudiants kazakhstanaï (+13 % en 5 ans) grâce à une politique active de bourses : 124 bourses d'excellence ont ainsi été délivrées en 2023 par notre ambassade. La diaspora kazakhstanaïe en France est constituée d'environ 3 000 personnes. Le nombre de ressortissants français inscrits au registre consulaire au Kazakhstan s'élève à 285 personnes (2024)⁸.

II. Historique des négociations

L'accord de partenariat et de coopération renforcé du 21 décembre 2015 conclu entre l'Union européenne et le Kazakhstan inclut une clause générale de réadmission des ressortissants nationaux et invite au développement du dialogue migratoire. Pour autant, aucun accord spécifiquement dédié à la réadmission n'existait avec le Kazakhstan, matière qui relève d'une compétence partagée avec l'Union européenne. L'Union européenne n'ayant pas exercé l'intégralité de sa compétence à ce stade, la France restait compétente pour conclure un tel accord.

Par ailleurs, le Kazakhstan est un pays dont les ressortissants en séjour régulier en France augmentent (+28 % pour la délivrance annuelle de premiers titres de séjour depuis 2019)⁹ et avec lequel les relations bilatérales se développent. La pression migratoire kazakhstanaïe en France est très modérée, avec une centaine de mesures prononcées par an. Les retours forcés sont rares et les demandes de laissez-passer consulaires faibles. Néanmoins cette pression migratoire est en hausse depuis 2018, près de 200 mesures ont ainsi été prononcées en 2024. Le Kazakhstan est également un pays de transit pour les candidats à l'immigration irrégulière en provenance d'Asie centrale.

Au printemps 2021, l'ambassade du Kazakhstan en France a fait parvenir au ministère de l'intérieur par note verbale un projet d'accord dans le domaine des migrations comportant de nombreuses clauses générales relatives notamment à l'immigration légale, la fraude documentaire et la lutte contre les filières. Compte tenu du contexte politique prévalant en 2021, les négociations avaient peu progressé.

Elles ont repris en 2024, à l'initiative de l'ambassade du Kazakhstan en France, aboutissant dans un premier temps à la rédaction d'un *Memorandum of understanding (MoU)*. Suite à la demande formulée par les autorités centrales kazakhstanaïes d'un arrangement juridiquement contraignant, les travaux ont abouti à un projet d'accord intergouvernemental.

Par note verbale du 19 octobre 2024, l'ambassade du Kazakhstan à Paris a accepté, aux termes d'échanges engagés avec la direction de l'immigration du ministère de l'intérieur, le projet d'accord intergouvernemental (AIG) entre la France et la République du Kazakhstan en matière de réadmission des étrangers en situation irrégulière, concrétisant plusieurs mois de négociation.

III. Objectifs de l'accord

Le texte convenu par les Parties couvre un champ étendu puisqu'il permet la réadmission, en cas de situation irrégulière :

- (i) des ressortissants kazakhstanaï,
- (ii) des ressortissants de pays tiers et des apatrides (RPTA) ayant transités par le Kazakhstan :
- (a) détenteurs d'un titre de séjour ou d'un visa kazakhstanaï (a) ; ou

⁸ Source : Ambassade de France au Kazakhstan

⁹ Source : Ministère de l'Intérieur

(b) en provenance directe du territoire kazakhstanaï (b) ;

Les moyens de preuve pour les RPTA sont largement définis dans les annexes au projet d'accord intergouvernemental.

Il contient également des dispositions procédurales très favorables à la France pour la réadmission. Il prévoit en effet un délai de 14 jours pour les délais d'instruction pour la délivrance de laissez-passer consulaires (LPC) si l'étranger est documenté (article 5 de l'accord, « demande de réadmission ») et de 7 jours pour le délai de réponse suite à une audition consulaire dans l'hypothèse où l'étranger est non documenté (article 8 « auditions consulaires »). La durée de validité du LPC est d'au moins six mois. En outre, en l'absence de réponse de la Partie kazakhstanaïe dans un délai de 20 jours, la réadmission est réputée acceptée (article 9 « délais »). Afin de faciliter la mise en œuvre des réadmissions, des dispositions opérationnelles viennent renforcer la teneur de cet accord telles que la possibilité de vols affrétés par la France, un délai satisfaisant de notification de la date de retour effective (2 jours pour les vols commerciaux et 15 jours pour les vols groupés) et une dispense de visa pour les policiers escorteurs (article 10 « conditions de transfert et mode de transport »).

L'économie d'ensemble de l'accord représente un dispositif très favorable, complétant les accords internationaux conclus par la France en matière de réadmission, qui s'avèrerait particulièrement utile s'agissant d'un grand pays d'Asie centrale avec lequel les échanges humains et de circulation de personnes sont en croissance (+28 % de premiers titres de séjour délivrés par an entre 2019 et 2023). Il donne à la France une faculté d'organiser la réadmission de ressortissants de pays tiers et apatrides qui ont légalement transité par le territoire du Kazakhstan ou qui en proviennent directement, ce qui pourra offrir une alternative concrète aux échecs de réadmission vers les pays d'origine, contribuant à l'efficacité de la politique d'éloignement.

En outre, cet accord permettra à la France de s'appuyer sur les bons offices du Kazakhstan pour faciliter l'éloignement des personnes qui, pour des raisons opérationnelles (telles que l'absence de liaisons aériennes directes, des refus d'autorisation de survol ou d'autorisation de visas pour les escorteurs), ne peuvent pas être éloignées directement vers leur pays de destination. Dans ces cas, le transit par le Kazakhstan constitue un élément clé, et sa coopération est donc déterminante pour garantir l'effectivité des mesures d'éloignement prononcées par la France.

Cet accord doit constituer le premier élément d'un ensemble plus conséquent, susceptible de porter également sur les mobilités légales et l'exception de visas pour les titulaires de passeports de service, ainsi que la Partie kazakhstanaïe en a manifesté le souhait. Le ministère de l'intérieur n'y a pas formulé d'objections et a indiqué sa disponibilité pour ouvrir des discussions à ce sujet.

Enfin, cet accord s'inscrit dans la perspective établie par l'accord de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et le Kazakhstan du 21 décembre 2015 et notamment de son article 238 invitant les Parties à développer leur dialogue migratoire.

IV. Conséquences estimées de la mise en œuvre de l'accord

Cet accord emporte des incidences dans les domaines administratif, financier, juridique, environnemental, économique et social.

a. *Conséquences administratives*

L'autorité française compétente pour la mise en œuvre de l'accord est le ministère de l'intérieur.

Si l'autorité compétente de la Partie requérante ne peut présenter l'un des documents spécifiés aux annexes 2 et 3 de l'accord visant à prouver la nationalité du ressortissant, une audition avec la personne faisant l'objet de la réadmission sera menée. Au Kazakhstan, l'audition sera effectuée par les représentants de la mission diplomatique ou consulaire accréditée au Kazakhstan. Dans les territoires ultramarins, l'entretien a lieu en priorité par téléphone ou par visioconférence.

Avant le transfert d'une personne à réadmettre, les autorités compétentes prennent des dispositions par écrit au moins deux jours calendaires à l'avance concernant la date du transfert, le point de passage et les escortes éventuelles, dont les conditions sont fixées par l'article 14 (transfert escorté) de l'accord.

b. *Conséquences financières*

Les frais de transport supportés dans le cadre des opérations de réadmission et de transit au titre de l'accord jusqu'au point de passage frontalier de l'État de destination, ainsi que les frais de transport et autres frais de la Partie requise liés au retour des personnes visées à l'article 4 (réadmission par erreur) de l'accord, sont supportés par la Partie requérante.

Le coût moyen d'un éloignement forcé (toutes destinations confondues) tel qu'il a été estimé par la Cour des comptes en janvier 2024, est de 4 414 euros¹⁰. Ce calcul prend en compte les frais de billetterie (vols commerciaux et vols groupés) ainsi que le coût des escorteurs.

La mise en œuvre de l'accord ne crée pas une nouvelle charge financière pour l'Etat. La prise en charge de l'organisation des procédures d'éloignement, par voie aérienne ou maritime, des étrangers qui font l'objet d'une mesure d'éloignement est assurée par les crédits votés au titre du programme 303 « Immigration et asile ».

c. *Conséquences juridiques*

Le présent accord s'applique à l'ensemble du territoire de la République.

- Articulation avec les accords ou conventions internationales existantes

¹⁰ Rapport de la Cour des Comptes de janvier 2024, « La politique de lutte contre l'immigration irrégulière », p.21

L'article 17 de l'accord (relation avec d'autres obligations internationales) précise que « *le présent accord n'affecte pas les droits et obligations des Parties découlant des autres traités internationaux auxquels leurs États sont Parties* ». Le présent accord ne porte donc pas atteinte en particulier aux exigences fixées par la convention relative à l'aviation civile internationale de 1944¹¹ ; par la convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés¹² ; par le pacte international de 1966¹³ ; par le protocole de 1967 sur le statut des réfugiés¹⁴ ; ainsi que par la convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du 10 décembre 1984¹⁵.

- Articulation avec le droit européen

En premier lieu, la conclusion de cet accord bilatéral entre la France et le Kazakhstan est conforme au droit de l'Union, aux termes de l'article 79 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui dispose que la compétence en matière de politique migratoire est partagée entre l'Union européenne et les États membres.

Ainsi, si l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République du Kazakhstan, d'autre part, ont conclu un accord de partenariat et de coopération renforcé, entré en vigueur le 1^{er} mars 2020, qui prévoit, en son article 238, l'obligation pour les Parties de réadmettre leurs ressortissants en séjour irrégulier, l'article 283 stipule quant à lui que les Parties peuvent compléter le présent accord par la conclusion d'accords internationaux spécifiques entre eux dans tout domaine relevant de son champ d'application.

Par ailleurs, la simple ouverture par l'Union européenne de négociations dans la perspective de conclure un accord en matière de réadmission ne signifie pas qu'elle aurait désormais acquis une compétence exclusive en la matière. Dès lors qu'aucun accord n'a été formellement conclu et ratifié entre l'Union européenne et le Kazakhstan, il reste toujours loisible à la France de conclure des accords bilatéraux dans ce domaine. De plus, l'APCR constituant un cadre général et contextuel, celui-ci n'est pas une base juridique indispensable à la signature d'un accord de réadmission bilatéral entre un État membre et un État tiers.

En outre, compte-tenu de l'état encore très préliminaire des travaux au niveau de l'Union sur ce sujet, le gouvernement français restait libre de négocier et de conclure un tel accord bilatéral, d'autant que les autorités françaises ont respecté leurs obligations au titre de la coopération loyale, en informant le Conseil et de la Commission des négociations en cours au niveau bilatéral.

En second lieu, au regard de la protection des données à caractère personnel, il ressort de l'article 5 de l'accord (relatif à la demande de réadmission) que celui-ci donnera lieu à des transferts de données à caractère personnel vers les autorités de la République du Kazakhstan, dans les conditions fixées par son article 16 (relatif à la protection des données à caractère personnel). En l'absence, à cette date, d'une décision d'adéquation de la part de la Commission européenne envers la République du Kazakhstan, les exigences fixées par l'article 16 constituent des garanties appropriées, au sens de l'article 46 du Règlement général sur la protection des données (RGPD), à même d'assurer une protection satisfaisante de ces données transférées au Kazakhstan.

¹¹ Publié par décret n°47/974 du 31 mai 1947.

¹² Publié par décret n° 54-1055 du 14 octobre 1954.

¹³ Site de l'Assemblée nationale

¹⁴ Publié par décret n° 71/289 du 9 avril 1971

¹⁵ Publié par décret n° 87-916 du 9 novembre 1987.

Législation du Kazakhstan en matière de protection des données à caractère personnel

Le Kazakhstan n'est pas considéré comme « adéquat » par les instances de l'Union européenne en matière de protection de données personnelles¹⁶, en vertu de l'article 45 du RGPD. Le Kazakhstan bénéficie néanmoins d'une législation générale (loi du 21 mai 2013 sur les données personnelles et leur protection, loi du 24 novembre 2015 sur la protection des données contenues dans les « objets d'informatisation ») sur la protection et d'un comité d'Etat de protection des données personnelles, rattaché au ministère de l'intérieur depuis juin 2021. Les années 2020/2022 ont permis de moderniser l'arsenal législatif kazakhstanaï de définition et de protection des données personnelles, notamment la loi du 30 décembre 2022, qui est entrée en vigueur en mars 2023. Ce texte restant sujet à des modifications, la conformité avec le RGPD n'est pas effective à ce jour.

- *Articulation avec le droit interne*

Le présent accord s'applique à l'ensemble du territoire de la République. Il a pour objet de renforcer le cadre formel et juridique de la coopération franco-kazakhstanaï dans le domaine du retour contraint des ressortissants nationaux et de pays tiers, en situation irrégulière, établis sur le territoire de l'une ou l'autre Partie. En tout état de cause, il ne nécessite pas d'amendement de notre droit interne, ni l'adoption de dispositions législatives ou réglementaires nouvelles.

d. Conséquences environnementales

L'impact environnemental de cet accord est relativement faible. Il se résume à l'empreinte carbone des vols vers les pays d'origine ou de transit, en particulier dans l'hypothèse où le transport des individus concernés par une mesure de retour ne pourrait avoir lieu via les vols commerciaux déjà en place et nécessiterait d'affréter un avion spécial. A titre d'exemple, un vol long-courrier Paris-Astana émet 723 kg/CO₂ par passager¹⁷.

e. Conséquences économiques

La mise en œuvre de cet accord n'emporte pas de conséquences économiques.

f. Conséquences sociales

La mise en œuvre de cet accord n'emporte pas de conséquences sociales.

g. Conséquences concernant la parité, l'égalité femme/hommes

La mise en œuvre de cet accord n'emporte pas de conséquences sur la parité.

h. Conséquences sur la jeunesse

La mise en œuvre de cet accord n'emporte pas de conséquences sur la jeunesse.

¹⁶ CNIL « protection des données dans le monde »

¹⁷ Simulateur d'empreinte carbone de l'ADEME « Impact CO₂ » Rubrique Transport

V. État des signatures et ratifications

L'accord a été signé à Paris le 5 novembre 2024 par M. Bruno Retailleau, ministre français de l'intérieur, et Mme Gulsara Arystankulova, ambassadrice du Kazakhstan en France, en deux exemplaires originaux en langues française et kazakhe, chacun des textes faisant également foi.

A ce jour, le Kazakhstan n'a pas fait connaître à la Partie française l'accomplissement de ses procédures internes.

VI. Déclarations ou réserves

Sans objet.