

N° 396

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 8 avril 2015

## 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 conseil des ministres de la République d'Albanie portant sur l'application de l'accord entre la Communauté européenne et la République d'Albanie concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier,*

Par M. Bernard FOURNIER,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Raffarin, *président* ; MM. Christian Cambon, Daniel Reiner, Jacques Gautier, Aymeri de Montesquiou, Mmes Josette Durrieu, Michelle Demessine, MM. Xavier Pintat, Gilbert Roger, Robert Hue, Mme Leïla Aïchi, *vice-présidents* ; M. André Trillard, Mmes Hélène Conway-Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Joël Guerriau, Alain Néri, *secrétaires* ; MM. Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Pierre Charon, Robert del Picchia, Jean-Paul Emorine, Philippe Esnol, Hubert Falco, Bernard Fournier, Jean-Paul Fournier, Jacques Gillot, Mme Éliane Giraud, M. Gaëtan Gorce, Mme Nathalie Goulet, M. Alain Gournac, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Pierre Grand, Jean-Noël Guérini, Didier Guillaume, Mme Gisèle Jourda, M. Alain Joyandet, Mme Christiane Kammermann, M. Antoine Karam, Mme Bariza Khiari, MM. Robert Laufoaulu, Jacques Legendre, Jeanny Lorgeoux, Claude Malhuret, Jean-Pierre Masseret, Rachel Mazuir, Christian Namy, Claude Nougéin, Philippe Paul, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, MM. Cédric Perrin, Jean-Vincent Placé, Yves Pozzo di Borgo, Henri de Raincourt, Alex Türk.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 1586, 2560 et T.A. 491

Sénat : 354 et 397 (2014-2015)



## SOMMAIRE

|                            | <u>Pages</u> |
|----------------------------|--------------|
| INTRODUCTION .....         | 5            |
| EXAMEN EN COMMISSION ..... | 7            |



---

## INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

À la suite de l'Assemblée nationale qui l'a adopté sans modification le 19 mars 2015 en première lecture, le Sénat est saisi du projet de loi autorisant l'approbation du **protocole** entre le Gouvernement de la **République française** et le conseil des ministres de la République d'Albanie portant sur l'application de l'accord entre la Communauté européenne et la République d'Albanie concernant **la réadmission des personnes en séjour irrégulier**.

Votre rapporteur a présenté son rapport sur ce texte à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées le mercredi 8 avril 2015, sous la présidence de M. Jacques Gautier, vice-président.

À l'issue de cette réunion, **la commission, suivant la proposition de son rapporteur, a adopté sans modification le projet de loi précité.**

Conformément aux orientations de son rapport<sup>1</sup> d'information « *Redonner tout son sens à l'examen parlementaire des traités* » adopté le 18 décembre 2014, le compte rendu de l'examen en commission qu'on pourra lire ci-après constitue le rapport de la commission.

La Conférence des Présidents du Sénat a inscrit l'examen de ce projet de loi, selon la procédure simplifiée, lors de la séance du vendredi 17 avril 2015.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 204 (2014-2015).



---

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 8 avril 2015 sous la présidence de M. Jacques Gautier, vice-président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du rapport de M. Bernard Fournier sur le projet de loi n° 354 (2014-2015) autorisant l'approbation du protocole entre le Gouvernement de la République française et le conseil des ministres de la République d'Albanie portant sur l'application de l'accord entre la Communauté européenne et la République d'Albanie concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier.

**M. Bernard Fournier.** – En 2005, l'Union européenne et l'Albanie ont signé un accord dit de réadmission, qui vise à établir des procédures communes et réciproques permettant d'identifier et de rapatrier les personnes en situation de séjour irrégulier. Des accords de ce type ont été signés avec plusieurs autres pays dans les Balkans (ancienne République Yougoslave de Macédoine, Bosnie-Herzégovine, Moldavie, Monténégro, Serbie) et dans le reste du monde (pays du Caucase, Turquie, Cap-Vert, Pakistan, Russie, etc...).

Je le dis d'emblée, ces accords ne définissent aucunement les critères relatifs à la légalité du séjour, mais ils formalisent les procédures de reconduite à la frontière une fois le séjour considéré comme irrégulier au regard du droit national.

L'accord entre l'Union européenne et l'Albanie fixe ces procédures concrètes de reconduite :

- dans ses articles 8 et 9 et dans ses annexes 1 à 4, il établit la liste des documents qui permettent de prouver ou de présumer de la nationalité d'une personne ;

- dans son article 10, il fixe les délais à respecter lorsque des demandes de réadmission sont formulées.

Il concerne les ressortissants albanais et ceux d'un Etat membre de l'Union européenne, mais aussi les ressortissants des pays tiers et les apatrides. Dans ce dernier cas, plusieurs articles, notamment la clause dite de « non-incidence » prévue à l'article 17, posent cependant des mesures protectrices spécifiques pour se conformer pleinement aux conventions internationales, notamment la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme.

Cet accord entre l'Union européenne et l'Albanie, qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2006, prévoit la possibilité pour les Etats membres de conclure, à titre bilatéral, un protocole d'application.

Tel est l'objet du texte dont nous sommes saisis aujourd'hui. Le projet de loi autorise en effet le Gouvernement à ratifier un protocole, signé en avril 2013 entre la France et l'Albanie, destiné à faciliter l'application de l'accord européen concernant le retour des personnes en situation irrégulière. L'Assemblée nationale a adopté ce texte le 19 mars dernier et nous sommes amenés à nous prononcer, aujourd'hui en commission et le 17 avril en séance publique.

Ce protocole bilatéral définit concrètement :

- les autorités compétentes (la direction centrale de la police aux frontières pour la France ou la direction générale de la police d'Etat pour l'Albanie) ;
- les points de passage entre la France et l'Albanie (l'aéroport de Roissy pour la France ; l'aéroport international de Tirana pour l'Albanie) ;
- ainsi que les règles de procédure à appliquer (le type de documents, le rôle des ambassades, le délai de réponse des autorités, la situation des personnes n'ayant ni la nationalité albanaise ni la nationalité française, les conditions applicables aux escortes, la prise en charge des coûts, etc...).

En outre, le protocole élargit la liste des documents permettant de prouver la nationalité d'une personne, ce qui facilite la réadmission. L'article 5 ajoute, comme moyens supplémentaires de preuve de la nationalité, un laissez-passer consulaire périmé et tout document à caractère électronique ou biométrique permettant d'établir la nationalité. L'article 6 ajoute, comme moyens supplémentaires de commencement de preuve de la nationalité, un relevé d'empreintes digitales. L'article 7 ajoute plusieurs types de documents pour la réadmission des ressortissants de pays tiers et apatrides.

Ce protocole, de nature strictement technique, a été ratifié en mai 2013 par la partie albanaise qui l'applique d'ores et déjà. En outre, la coopération entre nos deux pays est jugée satisfaisante par le Gouvernement, qui s'appuie notamment sur le taux élevé de délivrance de laissez-passer consulaires (86 % en 2013, 92 % en 2014). Ces laissez-passer permettent de pallier l'absence de documents de voyage officiels dont se débarrassent souvent les immigrés en situation irrégulière pour ne pas être expulsés. Pour la France, le protocole consacrera les procédures actuellement en vigueur. Sa ratification sera donc largement formelle mais elle permet tout de même de sécuriser les procédures.

Surtout, elle s'inscrit dans un contexte où l'immigration irrégulière en provenance d'Albanie progresse. Depuis décembre 2010, les ressortissants albanais titulaires d'un passeport biométrique, comme ceux des autres pays



---

des Balkans, sont exemptés de visa pour entrer dans l'espace Schengen au titre d'un court séjour (moins de 90 jours). Ils doivent cependant respecter les autres conditions nécessaires à l'entrée dans l'espace Schengen : ne pas faire l'objet d'un signalement dans le système d'information Schengen (SIS), justifier de l'objet et des conditions du séjour envisagé (invitation à un congrès, disposer d'un hébergement...), disposer de moyens de subsistance suffisants, de garanties de rapatriement et ne pas constituer une menace pour l'ordre public, la sécurité intérieure, la santé publique ou les relations internationales.

Depuis 2011, on constate une augmentation de l'immigration irrégulière en provenance d'Albanie, mais elle reste faible en valeur absolue : les mesures prononcées d'éloignement se sont élevées à 574 en 2010, 1 222 en 2011, 1 290 en 2012 et 2 360 en 2013. Pour les trois premiers trimestres de 2014, elles s'élèvent déjà à 2 964. Les mesures exécutées ont progressé encore plus vite : elles sont passées de 244 en 2010 à 1 384 en 2013, 1 700 sur les trois premiers trimestres de 2014.

La communauté albanaise installée légalement en France s'élève à 8 549 personnes en 2013, dont environ le tiers en Rhône-Alpes.

Les demandes d'asile ont également beaucoup progressé (3 288 en 2013 contre 373 en 2010) mais le taux d'acceptation est faible (8,4 % en 2013 ; 15,6 % sur les trois premiers trimestres de 2014). En 2013, l'OFPRA a classé l'Albanie en pays d'origine sûr, ce qui a des conséquences essentiellement procédurales : les demandeurs d'asile ressortissants albanais ne peuvent pas bénéficier d'une admission au séjour au titre de l'asile ; leur demande est instruite par l'OFPRA dans le cadre de la procédure prioritaire ; leur éventuel recours devant la Cour nationale du droit d'asile n'a pas de caractère suspensif.

Enfin, l'Albanie est devenue une zone majeure de transit pour des ressortissants d'autres nationalités souhaitant entrer en Europe. Au premier semestre 2014, les autorités albanaïses ont ainsi réalisé une centaine d'interpellations par mois ; elles s'élevaient même à 145 en moyenne par mois en 2013. Selon les réponses qui m'ont été fournies, l'Albanie tente de mettre en place depuis plusieurs années un meilleur contrôle de ses frontières : elle a durci les conditions d'obtention de visas, elle refoule plus systématiquement les migrants qui solliciteraient un visa albanais à leur arrivée dans le pays mais dont le séjour ne serait pas justifié, elle a restructuré ses postes frontières avec le Kosovo, etc... En outre, plusieurs pays européens, dont la France, mènent une politique de coopération pour aider l'Albanie en ce sens.

Pour autant, il est certain que les réseaux mafieux albanophones sont très actifs en ce qui concerne la traite d'êtres humains ou le trafic de drogue. Ces activités lucratives sont peu risquées, notamment du fait de la corruption encore importante dans le pays. On constate également une

augmentation du nombre de mineurs isolés étrangers de nationalité albanaise (180 cas signalés en 2013 sur une moyenne annuelle d'environ 4 000 arrivées), dont une grande majorité constitue, selon les réponses qui m'ont été adressées, un détournement de la procédure française d'accueil des mineurs.

Je souhaitais vous donner ces éléments d'information car ils viennent naturellement à l'esprit lorsqu'on examine le protocole bilatéral qui nous est soumis. Celui-ci s'inscrit, au-delà de sa nature technique, dans un contexte où la coopération entre l'Albanie et la France en matière d'immigration doit être confortée. C'est pourquoi je vous propose d'adopter ce projet de loi.

**M. André Trillard.** – J'ai pu me rendre compte lors de déplacements dans la région qu'il existe des marges de progression, pour utiliser une expression neutre, en ce qui concerne le contrôle des flux migratoires par l'Albanie...

**M. Jeanny Lorgeoux.** – Ce texte technique, voire anodin, est tout de même important en raison de l'intensité des trafics mis en place par les mafias albanaises qui sont très puissantes de par le monde. C'est pourquoi tout ce qui permet de mieux contrôler les flux de personnes constitue une avancée.

**Mme Marie-Françoise Perol-Dumont.** – Les travailleurs sociaux font régulièrement état de difficultés concernant les ressortissants de nationalité albanaise. Ce texte va donc dans le bon sens.

*À l'issue de ce débat, la commission, suivant la proposition du rapporteur, a adopté sans modification le projet de loi précité. Conformément aux orientations du rapport d'information n° 204 (2014-2015) que la commission a adopté le 18 décembre 2014 sur l'examen des traités et conventions, le présent rapport est présenté sous forme synthétique.*