

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère des affaires étrangères
et du développement international

PROJET DE LOI

autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française
et le Gouvernement fédéral autrichien relatif à la réadmission
des personnes en situation irrégulière

NOR : MAEJ1510183L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I – SITUATION DE REFERENCE ET OBJECTIFS DE L'ACCORD

1. Situation de référence

Le 30 novembre 1962, la France et l'Autriche ont signé un accord de prise en charge de personnes à la frontière¹. Entré en vigueur le 1^{er} janvier 1963, cet accord instituait, d'une part, l'obligation réciproque pour chacune des Parties de réadmettre, sous certaines conditions de preuves et de délais, les personnes qui, à partir de leur territoire, se sont rendues irrégulièrement sur le territoire de l'autre Partie. Il prévoyait, d'autre part, la possibilité de faire transiter sur le territoire de chacune des Parties, les ressortissants de pays tiers faisant l'objet d'une mesure d'éloignement lorsque la prise en charge était assurée par le pays de destination. L'accord du 30 novembre 1962 prévoyait ainsi des obligations réciproques de réadmission et d'autorisation de transit tendant à une facilitation mutuelle de l'exécution des mesures d'éloignement.

Avec l'entrée en vigueur de la Convention d'application de l'Accord de Schengen², l'accord franco-autrichien de 1962 (un des plus anciens accords de ce type existant à ce jour), ne répondait plus aux conditions et aux modalités actuelles de la réadmission, notamment en matière de franchissement irrégulier de la frontière et de durée de séjour.

¹Décret 63-42 du 18 janvier 1963 :

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000325839&categorieLien=id>

²<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000165861>

Un nouvel accord et son Protocole d'application ont donc été signés le 20 avril 2007, à Luxembourg. Cet accord opère une distinction entre ressortissants des Parties et ressortissants de pays tiers incluant à la fois des ressortissants d'États-membres de l'Union européenne et des ressortissants d'États non membres de l'Union dont certains sont bénéficiaires de la libre-circulation au sens des textes. Cette distinction n'était pas conforme au droit communautaire en vigueur lors de la négociation, et notamment la Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États-membres³.

L'article 9 du Traité sur l'Union européenne et l'article 20 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) posent le principe de la citoyenneté de l'Union et distinguent "ressortissants de pays tiers" et "ressortissants d'un État-membre". Le TFUE vient également préciser par son article 21, le droit de libre circulation et de séjour assorti, sous certaines conditions, à la qualité de citoyen de l'Union.

Afin de mettre les termes de l'accord en conformité avec le droit européen, un protocole portant révision de l'accord du 20 avril 2007 a été signé à Vienne le 30 octobre 2014. Ledit protocole modifie l'article 1, paragraphe 1⁴ de l'accord en précisant les termes suivants :

« "Ressortissant d'un État tiers" désigne toute personne qui n'est ni citoyen de l'Union au sens de l'article 20 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ni une personne jouissant du droit à la liberté de circulation, telle que définie à l'article 2, point 5, du code frontières Schengen ».

2. Objectifs de l'Accord

L'accord est un instrument de lutte contre l'immigration irrégulière. Il rappelle le principe de droit international coutumier selon lequel un État doit réadmettre ses propres nationaux. Outre le principe de la réadmission des ressortissants d'une Partie qui ne remplissent plus les conditions d'entrée ou de séjour applicables sur le territoire de l'autre Partie, l'Accord prévoit également la réadmission par l'une des Parties des ressortissants d'États tiers ou des apatrides en séjour irrégulier sur le territoire de l'autre Partie. Ce dernier principe connaît plusieurs exceptions énumérées à l'article 7 de l'accord⁵.

Il établit également une procédure classique d'établissement de la nationalité et de délivrance des documents de voyage ainsi que la procédure et les modalités de transit par une Partie sur le territoire de l'autre Partie aux fins de l'éloignement de ressortissants de pays tiers.

Le Protocole d'application précise un certain nombre de règles propres aux Parties telles que la désignation des autorités compétentes dans la procédure de réadmission, les points de passage frontaliers, les moyens et documents de preuve et de présomption de nationalité ainsi que les conditions applicables au transit.

³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0038:fr:HTML>

⁴ Cet article prévoyait dans sa version originale que "l'expression "ressortissant d'un pays tiers" désignait toute personne possédant une nationalité autre que celle des parties contractantes."

⁵ Exceptions détaillées ci-après dans la partie 3. Conséquences juridiques.

II – CONSEQUENCES ESTIMEES DE LA MISE EN OEUVRE DE L'ACCORD

1. Conséquences en matière de lutte contre l'immigration irrégulière

La nationalité autrichienne se situait, en 2014, au 139^{ème} rang des nationalités faisant l'objet du plus grand nombre de mesures d'éloignement du territoire français et au 135^{ème} rang en 2013. En 2014, le nombre d'éloignements de nationaux et de ressortissants de pays tiers à destination de l'Autriche s'est élevé à 31 personnes dont 1 ressortissant autrichien, à 52 personnes en 2013 dont trois ressortissants autrichiens et à 44 personnes en 2012 dont deux ressortissants autrichiens.

L'Accord met à jour la procédure de réadmission en matière de franchissement irrégulier de la frontière et de durée de séjour compte tenu de la conclusion de la Convention d'application de l'Accord de Schengen du 19 juin 1990. Il vise également à pérenniser la procédure de retour forcé entre les Parties, au regard, notamment, des délais de rétention de 45 jours prévus en droit interne.

2. Conséquences financières

L'Accord, conclu sur une base de réciprocité, dispose en son article 14 que les coûts liés à la réadmission des personnes jusqu'à la frontière de la Partie requise, y compris les frais de transit, sont pris en charge par la Partie requérante.

Le Protocole d'application prévoit également que la Partie requérante rembourse à la Partie requise tous les frais occasionnés.

Les frais liés à la réadmission et au transit aux fins de l'éloignement de ressortissants de pays tiers sont financés sur le programme 303 "Immigration et Asile" ; action 3 "Lutte contre l'immigration irrégulière"⁶. Ils sont prévus dans le budget global et ne nécessitent pas d'augmentation des crédits, l'Accord n'aura en effet aucune incidence financière majeure, compte tenu des volumes de retours envisagés.

3. Conséquences juridiques

3.1 Articulation avec le droit interne

L'Accord renforce le cadre juridique de la coopération franco-autrichienne dans le domaine du retour forcé des ressortissants nationaux et de pays tiers en situation irrégulière établis sur le territoire de l'une ou l'autre Partie. Sa mise en œuvre étant déjà prévue par les dispositions du Livre V du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile⁷ (CESEDA), il ne sera pas nécessaire de modifier notre droit interne ou d'adopter de nouvelles dispositions législatives ou réglementaires.

⁶ Projet de loi de finances pour 2014.

⁷ Titres I et II, articles L. 511-3-1 et L. 521-1 pour les ressortissants d'un État membre de l'UE (ressortissants des Parties comprises) et titre III, articles L. 531-1 et L. 531-2 du même code pour les ressortissants de pays tiers et les apatrides : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070158>

L'article 15 de l'Accord stipule que les données à caractère personnel, nécessaires à son exécution⁸ et communiquées entre les Parties, doivent être traitées et protégées conformément aux législations nationales en vigueur sur la protection des données et aux dispositions des conventions internationales en vigueur. L'utilisation de ces données est encadrée par cet article et limitée aux fins prévues par celui-ci.

Le protocole prévoit que certaines données à caractère personnel sont comprises dans les demandes de réadmission des ressortissants des Parties⁹ et des ressortissants d'États tiers ou des apatrides¹⁰ ainsi que dans les demandes de transit¹¹.

Le traitement et la protection des données à caractère personnel et des autres informations fournies par les Parties sont, pour la France, assurés conformément à¹² :

- la loi n° 78-17 modifiée du 6 janvier 1978 dite « Informatique et Libertés »¹³ ;
- la directive 95/46/CE du Parlement Européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données¹⁴ ;
- la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, adoptée à Strasbourg le 28 janvier 1981¹⁵.

L'Autriche, membre de l'Union européenne, peut se voir transférer des données à caractère personnel conformément à la directive 95/46/CE du Parlement Européen et du Conseil précitée¹⁶.

⁸ Ces informations concernent exclusivement les données à caractère personnel de la personne concernée et éventuellement celles des membres de sa famille (nom, prénom, le cas échéant nom antérieur, surnoms ou pseudonymes ; alias, date et lieu de naissance, sexe, nationalité actuelle et éventuellement antérieure) ; la carte d'identité, le passeport ou les autres documents d'identité ou de voyage (numéro, durée de validité, date de délivrance, autorité ayant délivré le document, lieu de délivrance) ; les autres données nécessaires à l'identification de la personne concernée ; les lieux de séjour et les itinéraires ; et les titres de séjour ou les visas accordés à la personne concernée (article 15 de l'Accord).

⁹ La demande de réadmission doit comporter les renseignements individuels suivants : nom, prénom, date et lieu de naissance, dernier domicile sur le territoire de la Partie requise (annexe 2 du Protocole).

¹⁰ La demande de réadmission doit comporter les renseignements individuels suivants : nom, prénom, noms antérieurs, alias, date et lieu de naissance, sexe, nationalité, dernier domicile dans l'État d'origine (annexe 3 du protocole).

¹¹ La demande de réadmission doit comporter les renseignements individuels suivants : nom, prénom, noms antérieurs, alias, date et lieu de naissance, sexe, nationalité, dernier domicile dans l'État d'origine (annexe 5 du protocole).

¹² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995L0046:fr:HTML>
<http://conventions.coe.int/treaty/fr/treaties/html/108.htm>

¹³ <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000886460&fastPos=1&fastReqId=1594709311&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte>

¹⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:31995L0046&from=FR>

¹⁵ <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680078afa>

¹⁶ Voir le site internet de la CNIL : <http://www.cnil.fr/pied-de-page/liens/les-autorites-de-controle-dans-le-monde/>. L'Autriche a, par ailleurs, signé et ratifié le 30 mars 1986 la Convention du Conseil de l'Europe précitée ainsi que, le 4 avril 2008, son protocole additionnel pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel concernant les autorités de contrôle et les flux transfrontaliers de données. La Convention et son protocole additionnel sont entrés en vigueur en Autriche respectivement le 1^{er} juillet 1988 et le 1^{er} août 2008.

3.2 Articulation avec le droit international et le droit européen

Comme le prévoit l'article 7 de l'Accord, l'obligation de réadmission ne s'applique pas :

- aux ressortissants d'États tiers ni aux apatrides remplissant les conditions prévues par l'accord mais auxquels la Partie requérante a reconnu, soit le statut de réfugié en application de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, soit le statut d'apatride en application de la Convention de New York du 28 septembre 1954 relative au statut des apatrides¹⁷ ;

- aux ressortissants d'États tiers remplissant les conditions prévues par l'accord mais auxquels s'appliquent le règlement 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 (règlement Dublin II) établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers¹⁸ ;

- aux ressortissants d'États tiers ni aux apatrides remplissant les conditions prévues par l'Accord mais qui sont en possession d'un titre de séjour ou d'une autorisation de séjour provisoire en cours de validité délivrés par une autre Partie contractante à la Convention d'application de l'Accord de Schengen du 19 juin 1990.

La mise en œuvre du présent Accord et son protocole d'application sera pleinement compatible avec les obligations des conventions internationales et règlement précités. Il est en outre conforme à la directive 2008/115/CE dite "directive retour"¹⁹. Son article 6, paragraphe 3 prévoit en effet que les États-membres peuvent, en vertu d'accords bilatéraux antérieurs à la directive, prendre à l'encontre d'un ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier une décision de remise à un autre État-membre.

4. Conséquences administratives

L'Accord vise à faciliter la coopération entre les deux États en matière de réadmission puisqu'ils établissent entre eux des relations directes de travail et de coopération.

Les autorités compétentes sont, pour la Partie française, le ministère de l'intérieur et les préfetures compétentes. Pour la Partie autrichienne, il s'agit du ministère de l'intérieur et de l'ambassade de la République d'Autriche en France.

III – HISTORIQUE DES NEGOCIATIONS

Désireuses d'actualiser l'accord du 30 novembre 1962 relatif à la prise en charge des personnes à la frontière, les deux Parties ont entamé des négociations sur le sujet, à Paris, les 6 et 7 décembre 2005.

Après des échanges tout au long de l'année 2006 et l'accord des autorités françaises sur le projet d'accord bilatéral de réadmission, le gouvernement autrichien l'a validé en Conseil des ministres le 14 février 2007.

¹⁷ <https://ofpra.gouv.fr/fr/textes/la-convention-de-geneve-du-28>

¹⁸ http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133153_fr.htm

¹⁹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:FR:PDF>

IV – ÉTAT DES SIGNATURES ET RATIFICATIONS

L'accord et son protocole d'application ont été signés à Luxembourg le 20 avril 2007 par Monsieur François Baroin, ministre de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire, et par Monsieur Guenther Platter, ministre fédéral de l'Intérieur autrichien.

Afin de mettre les termes de l'accord en conformité avec le droit européen, un protocole portant révision de l'accord du 20 avril 2007 a été signé à Vienne le 30 octobre 2014.

L'instrument d'approbation autrichien de l'Accord a été transmis par l'ambassade d'Autriche le 4 mai 2007. L'instrument d'approbation du Protocole de révision n'a pas encore été transmis.

V – DECLARATIONS ET RESERVES

Sans objet.