



N° 991

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 30 mai 2018

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI *autorisant l'approbation du protocole entre le Gouvernement de la République française et le Conseil des ministres de Bosnie-Herzégovine portant sur l'application de l'accord du 18 septembre 2007 entre la Communauté européenne et la Bosnie-Herzégovine concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier,*

PAR Mme LILIANA TANGUY  
Députée

---

ET

**ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES  
ÉTRANGÈRES**

---

Voir le numéro :

*Assemblée nationale* : 321



## SOMMAIRE

|  | Pages |
|--|-------|
| <b>INTRODUCTION</b> .....  | 5     |
| <b>I. LES MIGRATIONS IRRÉGULIÈRES, UN SUJET SENSIBLE EN BOSNIE, AVEC UN RETENTISSEMENT BILATÉRAL FAIBLE</b> .....                                | 7     |
| <b>A. LA BOSNIE-HERZÉGOVINE, UN PAYS DE TRANSIT DES MIGRATIONS VERS L'UNION EUROPÉENNE</b> .....   | 7     |
| 1. La Bosnie-Herzégovine a été moins confrontée que ses voisins à la crise migratoire de 2015 .....  | 7     |
| 2. Constat, depuis la « fermeture de la route des Balkans », d'une diversification des routes dont la Bosnie subit les conséquences .....        | 8     |
| <b>B. LES ENJEUX MIGRATOIRES NE SONT PAS UN POINT FOCAL DE LA RELATION BILATÉRALE AVEC LA BOSNIE</b> .....                                       | 10    |
| 1. La Bosnie n'est pas considérée comme un pays à risque migratoire élevé pour la France .....   | 10    |
| 2. La coopération consulaire avec la Bosnie-Herzégovine est jugée bonne mais doit être contrôlée et stabilisée .....                             | 12    |
| <b>II. LE PROTOCOLE, UNE SUITE LOGIQUE DE L'ACCORD EUROPÉEN DE RÉADMISSION, A LA PORTÉE ESSENTIELLEMENT TECHNIQUE</b> .....                      | 13    |
| <b>A. L'ACCORD EUROPÉEN DE RÉADMISSION AVEC LA BOSNIE-HERZÉGOVINE DE 2007</b> .....  | 13    |
| 1. Les accords européens de réadmission ont une réelle plus-value lorsque l'Union européenne dispose d'un levier politique particulier .....     | 13    |
| 2. Conclu en 2007, l'accord européen de réadmission avec la Bosnie est établi selon le modèle et semble donner des résultats satisfaisants. .... | 14    |
| <b>B. LE PROTOCOLE D'APPLICATION DE L'ACCORD DE 2014 : UN TEXTE UTILE A LA PORTEE ESSENTIELLEMENT TECHNIQUE</b> .....                            | 15    |
| 1. Un complément logique de l'accord européen de 2007 .....  | 15    |
| 2. Analyse des stipulations : une portée essentiellement technique .....   | 16    |

|  |    |
|--|----|
| C. UNE REFLEXION A CONDUIRE SUR LES MOYENS DE PREUVE DE LA NATIONALITÉ ..... | 17 |
| <b>CONCLUSION</b> .....  | 19 |
| <b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....  | 21 |
| <b>ANNEXE : TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION</b> .....                         | 29 |

## INTRODUCTION

La commission des Affaires étrangères est saisie d'un projet de loi portant approbation d'un accord signé avec la Bosnie-Herzégovine le 3 juillet 2014. Il s'agit d'un protocole qui vient préciser les modalités d'application de l'accord conclu en 2007 entre l'Union européenne et la Bosnie-Herzégovine, concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier.

Ce protocole a une portée essentiellement technique et ne soulève pas de questionnements sur le fond. Les principes de la conduite des réadmissions avec la Bosnie-Herzégovine ont été fixés par l'accord européen de 2007, dans le cadre plus général de la politique européenne vis-à-vis des six partenaires des Balkans occidentaux <sup>(1)</sup> conditionnant une perspective européenne de cette région d'Europe à l'accomplissement de progrès, concernant notamment les questions migratoires

La Bosnie-et-Herzégovine est un candidat potentiel à l'adhésion à l'Union européenne depuis 2003. Depuis, un nombre important d'accords entre l'Union européenne et la Bosnie sont entrés en vigueur. Outre l'accord de réadmission, on note l'accord intermédiaire sur le commerce de 2008 ainsi qu'en juin 2015, l'accord de stabilisation et d'association, qui constitue aujourd'hui le cadre principal des relations entre l'UE et cet Etat.

En novembre 2010, le Conseil a voté en faveur d'un régime d'exemption des visas pour les citoyens d'Albanie et de Bosnie-Herzégovine vers l'espace Schengen. Un mécanisme de suivi du processus de libéralisation du régime des visas a été mis en place, dont le premier rapport, publié en décembre 2017 <sup>(2)</sup>, constate que « *la coopération en matière de réadmission se poursuit sans heurts pour tous les pays concernés, qui enregistrent, dans l'ensemble, des taux de retour élevés* ». Aussi, la Commission estime que les critères de libéralisation du régime des visas continuent d'être remplis pour la Bosnie, mais qu'une « *attention supplémentaire doit être accordée au respect des délais et à l'amélioration des procédures d'identification* ». À cette fin, la Bosnie a d'ores et déjà entrepris plusieurs réformes visant à renforcer ses capacités et améliorer son organisation pour la gestion des migrations et des demandes d'asile. Elles doivent être poursuivies pour rendre la Bosnie plus résiliente face à une augmentation des flux migratoires qui se dessine.

Le 15 février 2016, la Bosnie-Herzégovine a déposé une demande d'admission à l'Union européenne. Dans sa stratégie pour les Balkans occidentaux

---

(1) *L'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Serbie, le Monténégro, l'ancienne République yougoslave de Macédoine et le Kosovo.*

(2) Commission européenne, « [Premier rapport dans le cadre du mécanisme de suspension de l'exemption de visa](#) », 20.12.2017 COM(2017) 815 final

du 6 février 2018, la Commission a réaffirmé son attachement à la perspective européenne de la Bosnie-Herzégovine et félicité le pays des progrès accomplis dans le processus d'intégration. Cependant, elle n'a fixé aucun horizon temporel pour l'intégration de la Bosnie-Herzégovine dans l'Union, signifiant par là que cela restait une perspective de long terme.

Votre rapporteure est particulièrement attachée à ce que les Européens appuient résolument la Bosnie-Herzégovine dans son processus de rapprochement de l'Union, alors que le pays traverse des difficultés économiques et sociales profondes. L'avenir européen de la Bosnie est l'un des seuls sujets qui fasse l'unanimité entre les trois communautés bosniaque, croate et serbe, encore divisées par les stigmates de la guerre des années 1990. Cette perspective, facteur d'unité, doit rester concrète, et il convient d'activement et concrètement soutenir le rapprochement et l'apaisement.

En s'engageant sur le sujet de la réadmission, sensible pour un pays soumis à une pression migratoire croissante, la Bosnie donne des gages de sa volonté d'être européenne. Il appartient à la France de faire sa part du chemin, en ratifiant ce protocole qui permet de mieux établir et fluidifier une coopération plutôt fonctionnelle, et qui a été ratifié par notre partenaire il y a déjà trois ans, mais aussi en réinvestissant cette région des Balkans occidentaux où sa présence n'est pas à la hauteur de son poids dans l'Europe.

## **I. LES MIGRATIONS IRRÉGULIÈRES, UN SUJET SENSIBLE EN BOSNIE, AVEC UN RETENTISSEMENT BILATÉRAL FAIBLE**

La Bosnie Herzégovine se situe sur l'une des voies d'accès à l'Union européenne, dans un contexte où la pression migratoire aux portes du continent est forte et durable (I.A). En dépit de flux humains relativement faibles entre la France et la Bosnie-Herzégovine, cette situation particulière rend utile le développement de la coopération bilatérale en matière de réadmission, afin d'être en mesure de réagir à une hausse des flux qui se dessine déjà (I.B).

### **A. LA BOSNIE-HERZÉGOVINE, UN PAYS DE TRANSIT DES MIGRATIONS VERS L'UNION EUROPÉENNE**

Il est utile, pour comprendre la situation migratoire particulière de la Bosnie-Herzégovine, de revenir sur les événements migratoires qui ont secoué les pays des Balkans occidentaux au cours des dernières années.

#### **1. La Bosnie-Herzégovine a été moins confrontée que ses voisins à la crise migratoire de 2015**

À partir de 2014, on a assisté à une forte hausse des mouvements migratoires dans les pays dits des Balkans occidentaux, avec 43.347 entrées irrégulières détectées par Frontex, contre 6.391 en 2012 et 19.951 en 2013.

En 2015, cette hausse est devenue exponentielle avec ce qu'on a appelé la « crise migratoire » en Europe. En effet, selon les données publiées par Frontex, environ 764.000 migrants irréguliers ont transité par la route des Balkans, pour la plupart après être entrés sur le territoire de l'Union via la Grèce. Les migrants détectés sur la route des Balkans n'ont pas, pour la plupart, demandé l'asile en Grèce mais ont poursuivi leur chemin *via* l'ARYM et souvent la Serbie pour atteindre l'Allemagne principalement..

De son côté, la Bosnie-Herzégovine est restée largement en marge de ce flux migratoire, les filières d'immigration irrégulière transitant massivement par la Serbie et la Croatie, et contournant ainsi la Bosnie.

L'ARYM, soumise à de très fortes pressions, a d'abord fermé sa frontière en août 2015 avant de tenter d'organiser un transit rapide sur son territoire, au moyen d'une autorisation de séjour valable 72 jours pour les migrants souhaitant déposer une demande de protection internationale dans un pays membre de l'Union et d'un convoi par train.

Suite à l'édification d'une clôture en Hongrie le 16 septembre 2015, et à la fermeture de la frontière entre la Hongrie et la Slovénie en octobre 2015, les flux se sont déplacés vers la frontière serbo-croate. Le 18 novembre 2015, la Serbie, la Croatie, la Slovénie et l'ARYM ont interdit le passage des frontières aux migrants dits « économiques ». Un filtrage des demandeurs de protection internationale a,

par ailleurs, été mis en place, ne laissant transiter que les ressortissants syriens, afghans et irakiens.

Si les mesures adoptées en réponse à la vague migratoire par les pays des mentionnés ont eu des effets de recomposition des flux, c'est l'accord entre l'Union européenne et la Turquie qui a permis, en tarissant les arrivées de migrants en Grèce, de « fermer la route des Balkans ».

En effet, un sommet extraordinaire s'est tenu entre l'Union européenne et la Turquie le 7 mars 2016, dans le contexte d'un renforcement des contrôles aux frontières décidé sans l'aval de l'Union par l'Autriche, la Hongrie, la Slovaquie et la Croatie, afin de filtrer les arrivées dans le territoire de l'Union.

Dans la foulée de ce sommet, un accord a été conclu entre l'Union et la Turquie pour renvoyer, vers ce pays, les migrants en situation irrégulière arrivés en Grèce via la Turquie. Le 9 mars 2016, la Slovaquie, la Serbie, la Croatie et la Macédoine ont décidé de ne plus laisser transiter les migrants en situation irrégulière sur leurs territoires, fermant ainsi de fait, cette voie de passage.

## **2. Constat, depuis la « fermeture de la route des Balkans », d'une diversification des routes dont la Bosnie subit les conséquences**

À l'heure actuelle, la route des Balkans continue d'être utilisée par des filières de migration clandestine, même si moins massivement et selon des itinéraires plus diversifiés qu'en 2014-2015. Selon le rapport d'activité 2017 de Frontex, le nombre de franchissements illégaux des frontières extérieures de l'Europe entre l'Albanie et la Grèce s'élevait à 5.121 en 2016 (contre 8.932 en 2015). Le nombre de franchissements illégaux des frontières extérieures de l'Europe via la route des Balkans s'élevait à 130.261 en 2016 (contre 764.038 en 2015).

On assiste en réalité à une recomposition des routes migratoires, dont la Bosnie-Herzégovine subit les conséquences.

En 2017, le Service des Étrangers de Bosnie-Herzégovine a détecté 1.182 migrants illégaux sur le territoire, contre seulement 311 en 2016 (hors étrangers restés dans le pays après expiration du visa ou du délai autorisé pour le séjour sans visa) ; ce nombre ne rend évidemment compte que d'une petite partie du phénomène, s'agissant des migrants détectés. Parmi eux, 222 étaient de nationalité turque (soit 18,8%), 166 de nationalité kosovare (14%) et 83 de nationalité albanaise (7%). Ces derniers ont été interpellés lors de leur tentative de rejoindre la Croatie, ou lors de leur réadmission depuis la Croatie. Les 711 migrants illégaux restants, provenaient d'Asie ou d'Afrique, et ont été interpellés alors qu'ils cherchaient à entrer illégalement en Bosnie-Herzégovine *via* la Serbie ou le Monténégro.

Au début de l'année 2017, le Service des Étrangers de Bosnie-Herzégovine a enregistré un grand nombre de migrants en situation irrégulière en



provenance du Pakistan et d’Afghanistan. Au second semestre 2017, en revanche, une augmentation importante de personnes entrant illégalement sur le territoire bosnien via le Monténégro a été constatée, en majorité du fait de ressortissants marocains, algériens et tunisiens.

Cette tendance s’est encore amplifiée au cours des premiers mois de 2018 : entre le 1<sup>er</sup> janvier 2018 et le 16 avril 2018, 1.036 migrants illégaux ont été détectés, soit presque le même chiffre que pour l’ensemble de l’année 2017. Ils étaient majoritairement de nationalités syrienne (312), pakistanaise (163), libyenne (118), afghane (100), palestinienne (63), iranienne (51), algérienne (45), kosovare (38) et marocaine (26).

Ces chiffres rejoignent le constat opéré par l’agence Frontex, qui, dans son analyse des risques pour 2018, constate que la frontière entre la Croatie et la Bosnie-Herzégovine a été, de loin, la frontière extérieure terrestre de l’Union européenne la plus fréquentée en 2017. Officieusement, on estime que 60 à 80 migrants franchissent quotidiennement, de manière irrégulière, les frontières de la Bosnie-Herzégovine et que cette tendance est en hausse. On est loin des 1000 à 2000 migrants pénétrant quotidiennement en Serbie lors de la crise, mais la tendance est préoccupante.

Néanmoins, les services du ministère de l’Intérieur considèrent qu’« *on ne peut pas parler de l’ouverture d’une nouvelle filière d’immigration en Bosnie Herzégovine* », les migrants transitant par la Bosnie-Herzégovine agissant toujours par petits groupes. À ce stade, la Bosnie serait donc « une voie exploratoire », située sur deux axes secondaires : Grèce – Albanie – Monténégro – Bosnie d’une part et Macédoine – Serbie – Bosnie d’autre part.

Le développement soudain de cette route migratoire requiert toute notre vigilance. La frontière bosnienne la plus exposée serait celle avec le Monténégro, « *frontière verte, étendue et peu contrôlable (...), qui offre de belles possibilités aux migrants d’éviter les postes frontières* », selon le service de sécurité intérieure de l’ambassade de France à Sarajevo. Il semble que les deux pays aient des difficultés à coopérer pour renforcer leur frontière commune, les autorités bosniennes accusant le Monténégro de se décharger délibérément de ses migrants irréguliers sur la Bosnie, en allant jusqu’à les accompagner à la frontière.

Une fois arrivés en Bosnie-Herzégovine, les migrants irréguliers cherchent généralement à franchir la frontière avec la Croatie mais n’y parviennent qu’avec plus de difficultés. En conséquence, un nombre croissant de migrants se retrouvent bloqués en Bosnie-Herzégovine ; ils sont désormais visibles dans le centre de Sarajevo.

D’après l’Ambassadeur de France en Bosnie, M. Guillaume Rousson, le pays n’est pas du tout préparé à recevoir ces migrants. La Bosnie a pourtant réformé sa police aux frontières et ses services de migration et d’asile pour répondre aux attentes de l’Union européenne. Mais il semble que ces réformes,

bien conduites dans un contexte de faibles flux, soient insuffisantes pour faire face à la dynamique actuelle.

D'après le ministère de l'Intérieur, Frontex aurait offert à la Bosnie et au Monténégro un appui pour la surveillance de leurs frontières. Votre rapporteure n'a pas eu connaissance des suites données à cette offre.

## **B. LES ENJEUX MIGRATOIRES NE SONT PAS UN POINT FOCAL DE LA RELATION BILATÉRALE AVEC LA BOSNIE**

### **1. La Bosnie n'est pas considérée comme un pays à risque migratoire élevé pour la France**

Globalement, les échanges humains entre la France et la Bosnie Herzégovine sont assez faibles en volume. La communauté bosnienne en France était estimée, fin 2017, à environ 8000 ressortissants, tandis que 386 citoyens français sont actuellement enregistrés auprès de la section consulaire de l'ambassade de France à Sarajevo. La migration légale est faible, avec 351 premiers titres délivrés en 2017 à des ressortissants bosniens. Par ailleurs, les flux irréguliers de Bosniens à destination de la France sont considérés par le ministère de l'Intérieur comme suffisamment faibles pour n'être pas une source de préoccupation.

- *Un volume des demandes d'asile modéré mais en hausse*

Comme les autres pays des Balkans, la Bosnie-Herzégovine a connu une forte hausse de l'émigration au cours des années 2000, qui s'est traduite notamment par une augmentation des demandes d'asile à destination des pays de l'Union européenne, au premier rang desquels l'Allemagne et la Suède ; ces demandes d'asile ont, dans leur grande majorité, été rejetées, avec un taux de protection en moyenne inférieur à 5%. Cette tendance s'est inversée depuis 2014 : on observe désormais une baisse continue de la demande d'asile bosnienne adressée à l'Union européenne.

| <b>Demandes d'asile</b> | <b>2014</b> | <b>2015</b> | <b>2016</b> | <b>2017</b> |
|-------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>UE 28</b>            | 10 705      | 8 935       | 4 415       | 2 705       |
| <b>France</b>           | 845         | 400         | 480         | 780         |

Source : Eurostat

Le volume des demandes d'asile adressées à la France par des ressortissants bosniens a, quant à lui, connu une réelle dynamique au cours des deux dernières années. Ainsi, l'OFPPA a reçu 778 demandes de protection en 2017 (dont 381 premières demandes), soit 28,8% des demandes à l'échelle de l'Union européenne, contre 480 en 2016 (241 premières demandes). Cette tendance se poursuit sur les trois premiers mois de 2018 : 265 demandes ont été

enregistrées, soit une hausse de 50% par rapport à la même période en 2017. Au total, fin 2017, 4085 Bosniens étaient sous protection de l'OFPRA, dont 3971 réfugiés statutaires et 113 Bosniens sous protection subsidiaire.

Les demandes adressées par des Bosniens au guichet unique d'accueil des demandeurs d'asile (GUDA), chargé d'examiner la recevabilité de la demande, connaissent la même dynamique : 352 demandes en 2016, 597 en 2017 et 236 demandes sur les trois premiers mois de 2018, contre 172 sur la même période en 2017.

En incluant les recours déposés devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) par des ressortissants bosniens, le taux d'acceptation des demandes d'asile pour ce pays s'élevait à 17% en 2017, contre 14% en 2016 ; pour mémoire, le taux moyen de protection en France s'établit à 36 % en 2017. Le taux de protection des Bosniens en France est donc relativement faible mais néanmoins nettement supérieur à celui de l'Union européenne. Cela suggère que **la France pourrait être une destination secondaire pour les demandeurs d'asile bosniens** dont la demande a été rejetée dans un autre pays de l'Union européenne. À ce stade, la rapporteure n'a pas encore obtenu confirmation de ce fait auprès des services ministériels compétents.

Cependant, le ministère de l'Intérieur estime que cet accroissement du volume des demandes d'asile bosniennes n'est « pas exceptionnelle » ; elle reste plus de 10 fois inférieure à la demande d'asile albanaise, qui est massive, avec 8351 demandes enregistrées en 2017 (1<sup>ère</sup> nationalité dans le classement des demandes d'asile), et fait l'objet de discussions suivies avec le gouvernement albanais.

- *Une diminution des mesures d'éloignement prononcées*

Les chiffres des interpellations et mesures d'éloignement décidées à l'encontre de ressortissants bosniens en France apparaissent relativement stables, voire en décroissance : 212 interpellations en 2017 (52<sup>ème</sup> rang toutes nationalités confondues) contre 156 en 2016, 224 en 2015 et 289 en 2014 ; 332 mesures d'éloignement prononcées en 2017 (105 exécutées ; 49<sup>ème</sup> rang toutes nationalités confondues), contre 350 en 2016 (91 exécutées), 444 (162 exécutées) en 2015 et 743 en 2014 (196 exécutées).

D'après le Gouvernement, l'écrasante majorité des éloignements exécutés à l'encontre des ressortissants bosniens le sont vers leur pays d'origine, et non vers un autre pays de l'Union européenne. Il s'agit en outre majoritairement de retours aidés <sup>(1)</sup> (35 sur 105 éloignements en 2017), et c'est là une spécificité bosnienne.

---

(1) Une aide au retour peut être accordée aux étrangers en situation irrégulière qui souhaitent quitter la France pour regagner leur pays. Il s'agit d'une aide matérielle et financière au moment du départ pour faciliter la réinsertion dans le pays d'origine. Le retour au pays doit être volontaire. Il ne peut pas s'agir d'un retour forcé organisé par l'administration française

Ainsi, selon le Gouvernement, « *les ressortissants de Bosnie-Herzégovine ne constituent pas un risque pour la France sur le plan migratoire* ». En effet, le pays se classe au 46<sup>ème</sup> rang des pays d'origine des migrants en France en 2016, toutes nationalités confondues.

## **2. La coopération consulaire avec la Bosnie-Herzégovine est jugée bonne mais doit être contrôlée et stabilisée**

Au total, entre 2013 et 2017, 182 citoyens de Bosnie-Herzégovine ont été réadmis de France sur la base de l'accord européen de réadmission de 2007 (cf. II).

La coopération entre la France et la Bosnie-Herzégovine en matière d'identification des ressortissants bosniens, de traitement des demandes de réadmission et de délivrance des laissez-passer consulaires sont jugés très satisfaisants par le ministère de l'Intérieur. En effet, en 2017, 51 demandes de reconnaissance des ressortissants bosniens présents en France ont été approuvées par les autorités bosniennes (sur les 58 demandes de laissez-passer consulaires formulées), soit un taux d'approbation de 88%. Par ailleurs, le taux de délivrance des laissez-passer consulaires dans les délais utiles à l'éloignement était de 72% en 2017, en augmentation par rapport aux années précédentes.

Cela dit, le ministère de l'Intérieur signale que la qualité de la coopération consulaire peut relever de facteurs conjoncturels – bonnes relations interpersonnelles, contexte politique – et que c'est sur le temps long qu'il convient de l'apprécier. A cet égard, force est de constater que la coopération consulaire avec la Bosnie-Herzégovine a été assez fluctuante au cours des dernières années. Ainsi, le taux de délivrance des laissez-passer consulaires dans les temps utiles a été de 47% en 2014, de 21% en 2015, de 66% en 2016 et 72% en 2017. On note ainsi une amélioration sensible de la qualité de la coopération consulaire depuis 2016, faisant suite à une forte dégradation entre 2014 et 2015.

En effet, bien que la Bosnie-Herzégovine ne représente actuellement pas un pays à risque migratoire important pour la France, l'augmentation de la pression migratoire à ses frontières pourrait en faire, de plus en plus, un pays de transit des migrations à destination de l'Union européenne, et donc de migrations secondaires à destination de la France. La rapporteure considère qu'il est donc nécessaire de bien ancrer la coopération entre la France et la Bosnie-Herzégovine de manière à la rendre aussi stable que possible dans la durée.

## II. LE PROTOCOLE, UNE SUITE LOGIQUE DE L'ACCORD EUROPÉEN DE RÉADMISSION, A LA PORTÉE ESSENTIELLEMENT TECHNIQUE

Le protocole soumis à l'examen de la commission doit faciliter la mise en œuvre de l'accord de réadmission signé en 2007 entre l'Union européenne et la Bosnie-Herzégovine. Il est donc utile de revenir brièvement sur le contexte de négociation et la teneur de cet accord européen, avant d'en venir au protocole.

### A. L'ACCORD EUROPÉEN DE RÉADMISSION AVEC LA BOSNIE-HERZÉGOVINE DE 2007

#### 1. Les accords européens de réadmission ont une réelle plus-value lorsque l'Union européenne dispose d'un levier politique particulier

La conclusion d'accords de réadmission avec les pays tiers constitue l'un des aspects essentiels de la gestion des migrations dans l'Union européenne. Depuis l'adoption du *Traité d'Amsterdam* en 1999, la Commission européenne peut négocier et conclure des accords communautaires de réadmission avec des pays tiers, en vertu de l'article 79 § 3 du *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne* (TFUE).

Tous les accords de réadmission conclus par l'Union européenne doivent respecter les stipulations de la *Convention de Genève* de 1951 et le *Protocole relatif au statut des réfugiés* de 1967, ainsi que les divers traités internationaux relatifs à l'extradition, au transit, à la réadmission des ressortissants étrangers ainsi qu'à l'asile (notamment la *Convention de Dublin* de 1990).

A ce jour, la Commission européenne a déjà reçu mandat pour négocier et a conclu plusieurs accords de réadmission avec des pays tels que l'Albanie, l'ARYM, la Bosnie-Herzégovine, la Géorgie, Hong Kong, Macao, la Moldavie, le Monténégro, le Pakistan, la Russie, la Serbie, Sri Lanka, la Turquie et l'Ukraine. Elle en négocie d'autres avec le Maroc, la Chine, l'Algérie, l'Arménie ou encore l'Azerbaïdjan. Le tableau suivant indique la liste des accords de réadmission conclus par l'Union européenne auxquels la France est partie.

| PAYS                           | Signature  | Entrée en vigueur | Protocole d'application                                     |
|--------------------------------|------------|-------------------|---|
| ALBANIE                        | 14/04/2005 | 01/05/2006        | Protocole approuvé par les Parties, en attente de signature |
| ARYM (RÉPUBLIQUE DE MACÉDOINE) | 18/09/2007 | 01/01/2008        | Protocole en cours de négociation                           |
| BOSNIE-HERZÉGOVINE             | 18/09/2007 | 01/01/2008        | Protocole signé, en cours de ratification                   |
| GÉORGIE                        | 22/11/2010 | 01/03/2011        |   |
| HONG KONG                      | 27/11/2002 | 01/03/2004        |   |
| MACAO                          | 13/10/2003 | 01/06/2004        |   |
| MOLDAVIE                       | 10/10/2007 | 01/01/2008        |   |
| MONTÉNÉGRO                     | 18/09/2007 | 01/01/2008        |   |
| PAKISTAN                       | 26/10/2009 | 01/12/2010        |   |
| RUSSIE                         | 25/05/2006 | 01/06/2007        | Protocole signé le 1 <sup>er</sup> mars 2010, entrée en     |

|           |            |            |   |
|-----------|------------|------------|---|
|           |            |            | vigueur le 22 octobre 2010                                    |
| 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                             |
| TURQUIE   | 16/12/2013 | 01/10/2014 |   |
| UKRAINE   | 18/06/2007 | 01/01/2008 |   |

Pour les pays des Balkans occidentaux, la nécessité de s'attaquer aux problèmes liés à l'immigration clandestine a été réaffirmée lors du sommet de Thessalonique du 21 juin 2003 ainsi que celui de Sofia mi-mai qui a, par ailleurs, confirmé la perspective européenne ouverte à ces pays.

Le levier européen est donc puissant dans les discussions avec ces pays sur les enjeux migratoires, et il paraissait indiqué, à cet égard, que les négociations en matière de réadmission soient conduites à l'échelle européenne. L'« agenda de Thessalonique » a ainsi annoncé l'engagement de négociations en vue de la conclusion d'accords de réadmission avec l'ensemble des pays de la région.

## **2. Conclu en 2007, l'accord européen de réadmission avec la Bosnie est établi selon le modèle et semble donner des résultats satisfaisants.**

Après en avoir reçu mandat, la Commission européenne a signé le 18 septembre 2007 un accord de réadmission avec la Bosnie-Herzégovine, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008.

La conclusion d'un accord de réadmission avec l'Union européenne a été perçue comme un acte positif en Bosnie-Herzégovine, qui souhaite se rapprocher de l'Union européenne et cherche à donner des gages de bonne coopération à cette fin.

L'accord de réadmission avec la Bosnie épouse la structure classique des accords de réadmission négociés et conclus par l'Union européenne. Conçus sur un même modèle, ces accords prévoient que les obligations de réadmission sont établies sur la base d'une réciprocité totale s'appliquant tant aux ressortissants nationaux, ainsi qu'aux ressortissants des pays tiers et aux apatrides.

La réadmission est néanmoins subordonnée à la double condition que l'intéressé soit, au moment de son entrée sur le territoire de la partie requérante, en possession d'un visa ou d'un titre de séjour en cours de validité délivré par l'État requis et qu'il soit entré illégalement et directement sur le territoire de l'État requérant après avoir séjourné dans l'État requis ou transité par son territoire.

Par ailleurs, la réadmission sur le territoire de la partie requise ne peut se faire qu'à condition que l'identité de ces ressortissants ait été dûment vérifiée. A cette fin, chaque accord de réadmission prévoit des conditions strictes de vérification de la nationalité des ressortissants de pays tiers en situation irrégulière, qui se fait sur preuve ou sur présomption selon les documents d'identité disponibles.

Enfin, l'accord de réadmission détaille les procédures de transit des ressortissants en situation irrégulière à réadmettre, fixe des délais aux parties contractantes pour déposer et répondre aux demandes de réadmission, garantit la protection des données à caractère personnel des ressortissants de pays tiers en situation irrégulière et prévoit la création d'un comité d'experts tenu de s'assurer de l'application et du suivi de l'accord.

Contactés par votre rapporteure pour obtenir une appréciation globale sur la mise en œuvre de cet accord, les services de la Commission européenne relèvent que « *la plupart des Etats membres sont généralement contents du niveau de coopération avec la Bosnie Herzégovine. Néanmoins, la coopération peut encore être améliorée.* » Ils mettent en relief une augmentation du taux de retour moyen des ressortissants bosniens en situation irrégulière dans l'Union européenne :

| 2014                      |                 |                | 2015                      |                 |                | 2016                      |                 |                | 2017                      |                 |                |
|---------------------------|-----------------|----------------|---------------------------|-----------------|----------------|---------------------------|-----------------|----------------|---------------------------|-----------------|----------------|
| Nombre d'ordres de retour | Retour effectif | Taux de retour | Nombre d'ordres de retour | Retour effectif | Taux de retour | Nombre d'ordres de retour | Retour effectif | Taux de retour | Nombre d'ordres de retour | Retour effectif | Taux de retour |
| 5 235                     | 3 275           | 62,56%         | 5 380                     | 4 025           | 74,81%         | 5 000                     | 3 730           | 74,60%         | 3 660                     | 2 660           | 72,68%         |

Source : Eurostat.

## B. LE PROTOCOLE D'APPLICATION DE L'ACCORD DE 2014 : UN TEXTE UTILE A LA PORTEE ESSENTIELLEMENT TECHNIQUE

### 1. Un complément logique de l'accord européen de 2007

Chaque accord de réadmission conclu par l'Union européenne avec un État tiers ouvre la porte à la négociation de protocoles d'application entre cet État tiers et chaque membre de l'Union européenne, dont le contenu est limitativement énuméré. Ainsi l'article 19 de l'accord européen de réadmission avec la Bosnie-Herzégovine stipule que de tels protocoles sont élaborés « *à la demande d'un Etat membre ou de la Bosnie-Herzégovine* ». Ils ne sont donc pas obligatoires, mais les services de la Commission européenne remarquent « *que de tels protocoles bilatéraux peuvent contribuer à l'application des accords de réadmission et renforcent la coopération* » et encouragent les États membres à en conclure.

A noter que l'article 19 prévoit également que « *la Bosnie-Herzégovine accepte d'appliquer toute disposition d'un protocole d'application conclu avec un État membre également dans ses relations avec tout autre État membre, à la demande de ce dernier.* »

La Bosnie-Herzégovine a déjà signé des protocoles d'application avec 15 États membres, dont Malte (2010), l'Autriche et la Bulgarie (2011), la Hongrie, la Tchéquie, la Roumanie et l'Estonie (2012), le Benelux (2013), l'Allemagne

(2014), la Slovaquie et la Grèce (2015) et la Slovénie (2016). La majorité de ces protocoles sont en vigueur ou sur le point de l'être.

Pour la France, la Bosnie-Herzégovine avait transmis un premier projet de protocole d'application en avril 2010, qui avait été jugé insuffisamment précis, notamment dans la description des obligations des parties. En octobre 2011, un contre-projet français avait été transmis aux autorités bosniennes, qui a été retenu comme base de négociations par ces dernières en février 2012.

D'après le Gouvernement, les négociations n'ont pas posé de difficultés. Elles se sont, pour l'essentiel, déroulées en 2012. Le texte final du protocole a été signé le 3 juillet 2014. La Bosnie-Herzégovine l'a ratifié dès le mois de mars 2015.

## **2. Analyse des stipulations : une portée essentiellement technique**

Le protocole précise les modalités d'application d'un certain nombre de règles fixées par l'accord européen de 2007. Il a donc une portée essentiellement technique ; il a pour objet de fluidifier une relation de réadmission dont les principes ont été fixés par l'accord européen.

En particulier, il précise les autorités compétentes en charge de la mise en œuvre de l'accord (article 1<sup>er</sup>), détermine les points de passage frontaliers pour les ressortissants à réadmettre (article 2).

Il prévoit certains moyens supplémentaires de recherche de la nationalité des migrants irréguliers non prévus par l'accord européen (article 3 : le laissez-passer consulaire périmé, le relevé d'empreintes digitales et la recherche dans le système d'information sur les visas), ainsi que des moyens supplémentaires de preuve des conditions de la réadmission des ressortissants des pays tiers et apatrides (article 4).

Le protocole détaille l'organisation des auditions destinées à établir cette nationalité (article 5) et prévoit la forme des demandes de transit (article 6) et les modalités de transfert (article 7), y compris sous escorte (article 9).

Enfin, le protocole établit une « commission bilatérale d'experts » (article 11) aux fins d'application du protocole, composée, pour la France, par un représentant du ministère de l'Intérieur.

En vertu de l'article 15, le protocole a vocation à entrer en vigueur une fois l'accomplissement des procédures internes de ratification par chaque partie, après notification du protocole au Comité de réadmission mixte créé en vertu de l'article 18 de l'accord européen.



### **C. UNE REFLEXION A CONDUIRE SUR LES MOYENS DE PREUVE DE LA NATIONALITÉ**

L'attention de votre rapporteure a été attiré sur une problématique générale des accords de réadmission conclus par l'Union européenne au nom des États membres : ils tendent à admettre des moyens très variés de preuve ou de commencement de preuve de la nationalité des ressortissants à réadmettre, qui ne sont pas en adéquation avec les moyens juridiques attestant la nationalité française dans notre droit.

Ce travers n'est pas propre à l'accord européen de réadmission avec la Bosnie. D'après les services du ministère de la justice, il découle d'une recherche de compromis entre les moyens de preuve de la nationalité admis par chacun des 28 États membres de l'Union européenne.

Il en résulte une situation potentiellement problématique. Une carte d'identité ou un passeport n'est pas, en droit français, un moyen de preuve de la nationalité française : il faut pouvoir présenter un certificat de preuve de la nationalité française ou, à défaut, une copie intégrale de l'acte de naissance, ou encore un décret de naturalisation. Pourtant, ils sont communément admis comme des moyens de preuve dans le cadre des accords européens de réadmission. Cela signifie que des personnes peuvent se prétendre françaises en vertu de documents qui ne sont pas reconnus comme des moyens légaux de preuve de la nationalité en droit français, et être réadmis en France de cette manière. Cela ne semble pas anodin.

Les services du ministère de la Justice ont attiré l'attention de votre rapporteure sur le fait que l'article 3 du protocole soumis à l'examen de la commission, rend encore plus dérogatoires ces moyens en admettant les relevés d'empreintes digitales comme un commencement de preuve de la nationalité. En droit français, les citoyens ne sont pas fichés selon leurs empreintes digitales ; la nationalité ne saurait être prouvée de cette manière.

Le ministère de la Justice n'y voit pas là un motif pour s'opposer à la ratification du protocole, dans la mesure où la question de la preuve de la nationalité est une problématique beaucoup plus générale, et que l'accord européen de 2007 est d'ores et déjà en vigueur. Néanmoins, il apparaît utile de conduire une réflexion de fond sur cette question avant d'engager la signature de la France dans de nouveaux accords européens de réadmission.



## **CONCLUSION**

Au bénéfice de toutes ces observations, votre rapporteure encourage les membres de la commission à voter l'approbation du protocole à l'accord européen de réadmission avec la Bosnie-Herzégovine.

Ce protocole est la conséquence logique de l'accord européen dont il permet la mise en œuvre effective. Il donne des outils pour faire face à une hausse future des flux migratoires transitant par la Bosnie-Herzégovine. Il est donc utile et doit s'accompagner d'un soutien fort à notre partenaire bosnien, pour qu'il mène à bien les réformes nécessaires et voie ainsi sa perspective d'adhésion à l'Union européenne se préciser.



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission examine le présent projet de loi au cours de sa séance du mercredi 30 mai 2018.

Après l'exposé de la rapporteure, un débat a lieu.

**Mme Jacqueline Maquet.** Je suis particulièrement en faveur de cet accord pour deux raisons : premièrement car il vient concrétiser une volonté européenne vieille de 10 ans. Peut-être avons-nous à nous interroger sur la raison pour laquelle les délais de négociation et de ratification des conventions sont si longs. La seconde raison est que malheureusement la Bosnie-Herzégovine est un point de passage de prédilection pour les passeurs qui profitent du drame humanitaire migratoire. Or nous le savons, une lutte efficace contre l'immigration illégale passe par un tarissement des filières des passeurs et la députée du Pas-de-Calais que je suis le sait bien. Ils sont particulièrement bien organisés. Cet accord va donc dans le bon sens et nous devons espérer que les deux parties s'appliqueront à le mettre en œuvre.

**Mme Marion Lenne.** Pouvez-vous me dire si le protocole contient des éléments qui ne figurent pas dans l'accord européen de 2007 ?

**M. Alain David.** Je suis favorable à cet accord, mais j'ai une interrogation quand même. La France n'est pas un pays limitrophe de la Bosnie. Pourquoi avons-nous besoin de cet accord ? Si j'ai bien compris, nous sommes plutôt une destination résiduelle pour les migrants bosniaques, n'est-ce pas ?

**Mme Liliana Tanguy.** En effet, la France est une destination secondaire pour les Bosniens. Je vais faire une incise sur l'utilisation des termes « bosniaque et « bosnien ». Les Bosniens sont les habitants de la Bosnie-Herzégovine et les Bosniaques ce sont ceux qui sont de confession musulmane au sein de la Bosnie.

**M. Frédéric Petit.** Les Bosniaques sont certes les musulmans mais ils sont quand même une entité politique reconnue par les accords de Dayton comme constituant de la Bosnie. Ils ont un collège électoral, ils font partie de la fédération. C'est une force politique.

**Mme Liliana Tanguy.** Oui vous avez raison. Avant la dislocation de l'ex Yougoslavie, les Bosniaques étaient tous les habitants de la Bosnie-Herzégovine et depuis, on distingue trois communautés et on a créé le terme « bosnien » pour parler des habitants de Bosnie-Herzégovine.

Cet accord permet de faire en sorte que des ressortissants bosniens qui ne bénéficient pas du droit d'asile ou qui ne le demandent pas d'ailleurs, et qui sont parfois des « migrants économiques », réintègrent leur pays.

La France n'est pas une destination prioritaire pour les Bosniens, c'est plutôt l'Allemagne et la Suède. La France ne connaît pas un flux important de migrants bosniens irréguliers, mais il faut quand même organiser le retour de ces personnes.

Le protocole que nous examinons permet de préciser les modalités d'application de l'accord qui a été conclu en 2007 entre l'Union et la Bosnie. Par rapport à l'accord européen, il prévoit un certain nombre de moyens supplémentaires pour la recherche de la nationalité de migrants irréguliers. Il s'agit de moyens qui ne sont pas forcément ceux que nous connaissons dans le droit français comme par exemple le relevé d'empreintes digitales ou la recherche d'information sur les visas.

**M. Michel Herbillon.** Vous avez indiqué que les trois communautés bosniaque, serbe et croate avaient encore beaucoup de problèmes de relations. J'ai effectué une visite dans les Balkans avec des membres du parlement allemand et, pour ces pays, la manière dont nous sommes réconciliés avec l'Allemagne est un exemple. Je crois qu'au sein de notre commission, comme à la commission Affaires européennes, nous ne devons pas ménager nos efforts pour présenter à ces pays, qui ont eu une histoire sanglante récente, extrêmement difficile, cet exemple de coopération et de réconciliation avec l'Allemagne, parce qu'il est toujours perçu comme pertinent.

Mme la rapporteure, vous avez indiqué des chiffres d'entrées irrégulières en Bosnie, notamment via le Montenegro, qui sont relativement importants, et en même temps, vous avez semblé dire que ce n'était pas un problème pour nous. J'aimerais avoir des éclaircissements à ce sujet. Pour le reste, mon groupe est favorable à l'accord.

J'ai le sentiment que le problème migratoire est encore un problème extrêmement sensible dans ce pays et que c'est peut-être une des raisons pour lesquelles, contrairement à d'autres pays des Balkans, aucune date prévisionnelle d'entrée dans l'Union n'a été indiquée pour la Bosnie-Herzégovine.

**Mme Laetitia Saint-Paul.** C'est toujours appréciable dans notre commission d'avoir des rapporteurs qui ont un lien de cœur avec certains thèmes et certains pays qui donnent corps aux propos, loin d'un aspect technique ! Pouvez-vous me dire si le fait de ratifier ce protocole permettra d'augmenter le nombre et d'améliorer le déroulement des réadmissions vers la Bosnie-Herzégovine ?

**Mme Isabelle Rauch.** Vous avez rapidement évoqué le fait que d'autres pays avaient aussi adopté un protocole d'application de cet accord de réadmission. Je voulais savoir quels étaient ces pays et comment ils coopèrent avec la Bosnie.

**M. Christian Hutin.** Je vous remercie, Madame la présidente, car à une certaine époque ces conventions auraient pu passer de manière légère, superficielle, or vous avez donné du fond à ces examens. Je pense que cette

commission ne peut que s'en honorer. L'ensemble des Français, à la différence des Américains, sait où est la Bosnie-Herzégovine mais il y a encore une image de Tintin, avec la Syldavie et la Bordurie... Merci de remettre les choses en place. J'ai entendu qu'il y aurait 26% d'Albanais dans nos centres de rétention, ce qui est énorme. Avez-vous plus d'informations à ce sujet, vous qui connaissez bien la région ? Par ailleurs, est-ce que le pays est bien tenu ? Est-ce qu'il y a un Etat bosnien ?

**M. Maurice Leroy.** Le groupe UDI-Agir indépendants votera en faveur de ce texte. Votre rapport souligne combien nous avons raison de rappeler qu'il serait bien et bon que l'on distingue « l'asile », du terme générique des « migrations ». Il est important que cet accord puisse voir le jour le plus rapidement possible pour mieux lutter contre les filières de migration clandestine.

**Mme Marielle de Sarnez, présidente.** Mme Tanguy est en charge du groupe de suivi des Balkans et nous avons un deuxième parlementaire qui connaît très bien la région ; il s'agit de Frédéric Petit, qui a été élu par les Français de l'étranger installés en particulier dans les Balkans. Nous avons une double expertise extrêmement utile à notre commission.

**Mme Liliana Tanguy.** Moi aussi, je suis allée avec nos amis allemands à Sarajevo en mars dernier, plutôt pour parler de l'intégration à l'Union européenne, mais nous avons aussi parlé d'immigration.

L'immigration irrégulière bosnienne n'est pas un problème en France, parce qu'il y a un bon taux de retour au pays, et le protocole ne pourra qu'y contribuer. Nous avons une coopération consulaire tout à fait satisfaisante avec la Bosnie.

La Bosnie est restée largement en marge des flux migratoires parce que les filières d'immigration irrégulière contournaient la Bosnie et transitaient massivement par la Serbie et la Croatie. C'est vrai qu'on observe une pression migratoire croissante à ses frontières, qui pourrait en faire, davantage que par le passé, un pays de transit des migrations à destination de l'Union Européenne et donc de migrations secondaires vers la France. Ce qui intéresse les migrants, c'est de franchir la frontière entre la Croatie et la Bosnie-Herzégovine, qui est la frontière extérieure terrestre de l'Union Européenne la plus fréquentée en 2017.

Néanmoins, on ne peut pas, selon le ministère de l'Intérieur, considérer qu'il y a une nouvelle filière de migration en Bosnie-Herzégovine car les migrants qui transitent par ce pays agissent toujours en petits groupes. A ce stade, la voie de la Bosnie-Herzégovine serait une voie exploratoire. Je pense que la mise en œuvre de ce Protocole va effectivement permettre de baisser le nombre de Bosniens en situation irrégulière en France.

La commission européenne a déjà reçu mandat de négocier et de conclure plusieurs accords de réadmission avec des pays comme l'Albanie, l'ancienne République Yougoslave de Macédoine, la Géorgie, la Moldavie, le Monténégro, le

Pakistan, la Russie, la Serbie, même le Sri Lanka, la Turquie et l'Ukraine. Elle est en train d'en négocier d'autres avec le Maroc, la Chine, l'Algérie, l'Arménie ou encore l'Azerbaïdjan. Nous avons contacté les services de la commission des Affaires Européennes qui relèvent que la plupart des Etats membres sont généralement contents du niveau de coopération avec la Bosnie-Herzégovine., même si elle peut toujours s'améliorer. Ils mettent en évidence une augmentation du taux de retour moyen des ressortissants bosniens en situation irrégulière dans l'Union Européenne qui est de 72,7 % en 2017.

Les interpellations de Bosniens en France sont en baisse, par contre les demandes d'asiles sont en hausse. Le taux de protection des Bosniens en France est en hausse également, à priori pour des motifs d'ordre privé. En tout état de cause, on ne peut pas dire qu'il y a une immigration massive des bosniens en France.

Effectivement, le problème de la migration illégale albanaise en France est d'une toute autre ampleur. J'ajoute tout de même qu'on observe une meilleure coopération entre la France et l'Albanie sur les questions migratoires et que le taux de délivrance de laissez-passer consulaires est aujourd'hui de 80%. Ainsi, les Albanais sont massivement reconduits.

Il est certain que la situation politique est compliquée en Bosnie, mais il y a une chose sur laquelle les trois ethnies s'entendent : c'est la perspective européenne. Je pense que c'est un levier important pour inciter ce pays et les communautés qui le composent à s'engager dans les réformes structurelles qui sont attendues de la part de l'Union européenne pour entrer dans un processus d'intégration à terme de la Bosnie-Herzégovine. Pour le moment, les critères ne sont pas encore remplis. Le chemin à parcourir est long. L'avenir européen est un facteur d'unité sur lequel il faut s'appuyer. Nous avons dans ces pays des jeunes figures politiques qui sont en train d'émerger et qui ne sont pas issues de l'ancien régime. Ces nouvelles figures politiques pourraient jouer un rôle favorable pour que ce pays s'en sorte et retrouve le chemin du développement et de la croissance.

**M. Bruno Fuchs.** C'est un accord dont je me réjouis. Je remercie également mon collègue Frédéric Petit pour le rappel sur la distinction entre Bosniaques et Bosniens. Pensez-vous que nous puissions imaginer des retombées positives pour cet accord au-delà du champ de la réadmission ? J'observe par exemple que le flux légal de migrations entre les deux pays est très modeste : 351 titres délivrés en 2017 à des ressortissants bosniens, et 386 citoyens français enregistrés à la section consulaire à Sarajevo. Pensez-vous que cet accord nous permettra de conforter nos relations avec la Bosnie ?

**Mme Sira Sylla.** Votre rapport signale que les moyens de preuve ou de commencements de preuve de la nationalité des ressortissants à réadmettre reconnus par l'accord européen de 2007 et par le protocole ne sont pas conformes avec les moyens de preuve reconnus en droit français. Pensez-vous que ce soit un obstacle à la ratification du présent protocole ?



**M. Denis Masségli.** Que pouvez-vous me dire sur la relation qu'entretient la Bosnie-Herzégovine avec l'Union européenne ?

**Mme Monica Michel.** La mise en œuvre de cet accord permettra-t-elle de réduire le nombre de Bosniens en situation irrégulière présents sur le sol français ?

**Mme Valérie Boyer.** Je me permets de rappeler que la région des Balkans a été une voie de passage majeure pendant la crise de 2015 pour les migrants venant de Syrie, d'Irak et d'Afghanistan. Le nombre de migrants s'est beaucoup réduit mais cette zone de transit a été fragilisée et la gestion des migrations sur la route des Balkans a été reléguée au second rang par l'Union européenne. Les questions migratoires ne sont pas l'alpha et l'oméga des relations entre la France et la Bosnie mais c'est un sujet très important dans cette région, notamment dans nos relations vis-à-vis de l'Albanie.

Par ailleurs, cela dépasse le cadre du protocole, mais il me semble que nous pourrions avoir avec la Bosnie un nouveau foyer de difficultés dans notre lutte contre le terrorisme islamiste, avec la radicalisation d'une partie de la population du pays. Mon groupe souhaite voter ce texte mais je voudrais savoir si l'accord que nous étudions contraint la Bosnie-Herzégovine à reprendre ses ressortissants. Enfin, vous nous avez donné des chiffres rassurants, avec des taux de délivrance des laissez-passer consulaires importants ; si la coopération consulaire est si bonne avec la Bosnie, peut-être devrions-nous nous en inspirer pour d'autres pays qui n'ont pas cette attitude coopérative lorsqu'il s'agit de reprendre leurs ressortissants.

**M. Buon Tan.** A-t-on une idée du taux d'acceptation et du taux de refus des demandes d'asile ? De plus, combien de Français d'origine bosnienne vivent en France ? Enfin, est-ce que les Bosniens qui se voient refuser le droit d'asile en France risquent pour leur intégrité quand ils rentrent chez eux ?

**M. Jean-Paul Lecoq.** Vous connaissez l'orientation politique de mon groupe sur les questions d'immigration, d'asile, d'expulsions. Nous pensons qu'il faut une autre politique dans ce domaine. Par conséquent, même si votre rapport est excellent, notre groupe ne pourra pas le soutenir. Quand on renvoie en Bosnie des personnes originaires d'un pays tiers qui ont transité par ce pays, sait-on quelle est la politique des Bosniens à l'égard des expulsions dans des pays dangereux ? Vérifient-ils les risques pour les personnes concernées ? Ont-ils d'ailleurs les moyens de le faire ?

**M. Frédéric Petit.** La question du football est très symbolique. Les croates bosniens ont souvent un passeport croate en même temps. Pour ces gens-là, quand la Bosnie-Herzégovine joue au football, ils disent « ils » et jamais « nous », car l'équipe de football, c'est historiquement l'équipe des bosniaques. Il y a déjà eu des émeutes à ce sujet. Il faut donc être très prudent.

Madame Boyer, s'il y a un islam qui peut être pacifique, c'est bien l'islam bosnien, qui est un islam courageux et pacifique. Vous avez raison : la Bosnie est

annexée par de l'argent qui vient de pays musulmans, notamment du Golfe. C'est vu d'un œil critique par les Bosniaques. Mais je crois que dans l'histoire de ce peuple et de cette religion dans les Balkans, il y a quelque chose qui n'a jamais été exploité et qui pourrait être un jour perçu comme un modèle d'islam citoyen. Je vous invite à lire un livre intitulé *Comprendre l'islam, ou pourquoi on ne peut pas le comprendre*.

Quelque chose manque quand on essaie de faire la différence entre asile et immigration : c'est le terme « mobilité ». On parle d'asile et d'immigration, moi je parle de mobilité. Je vous rappelle également un phénomène géographique : si les routes ne passent pas par la Bosnie, c'est parce qu'il est beaucoup plus simple de passer par la Serbie *via* les autoroutes que l'Union européenne a construites et par la Croatie parce que ça va tout droit. En Bosnie, le risque migratoire est très faible, parce que la Bosnie est un pays montagneux, et que la traversée est compliquée.

La grosse différence entre la Bosnie et l'Albanie, c'est que les Albanais ne sont pas des Slaves : ils ont une langue complètement différente, ils ont été isolés et ont une culture politique qui n'a rien à voir. La relation que les Albanais ont notamment avec cette vendetta dont on parle est très spécifique ; en tout état de cause, cela n'a rien à voir avec la relation que les Bosniens ont avec l'Europe.

Enfin, M. Herbillon, le retard de la Bosnie est dû au fait qu'il n'y a pas d'État solide, et cela va durer. C'est le dernier endroit dans les Balkans à être dans ce cas. Mais cela n'a rien à voir avec la situation migratoire de ce pays.

**Mme Liliana Tanguy, rapporteure.** Mme Sylla, votre question portait sur les preuves de nationalité. Lors des audits, le ministère de la justice nous a fait remarquer que les accords de réadmission européens admettent généralement des moyens de preuve ou de commencement de preuve de la nationalité qui ne sont pas conformes au droit français. Cela s'explique par la recherche, lors de la négociation, d'un compromis entre les différents moyens de preuve ou de commencement de preuve de la nationalité admis par les différents États membres de l'Union européenne. Pour essayer de faciliter les négociations et trouver un terrain d'entente, les accords de réadmission ont une vision large. C'est le cas de l'accord de 2007, qui permet aux détenteurs d'une carte d'identité ou d'un passeport français, qui ne sont pas des preuves de nationalité en droit français, d'être réadmis en France. Cependant, le ministère de la justice n'y voit pas une raison pour ne pas ratifier le protocole ; la question des moyens de preuve de la nationalité est une question générale, qui doit être étudiée lors de la négociation des accords de réadmission.

M. Masségli m'interrogeait sur les relations entre l'Union européenne et la Bosnie. Depuis 2003, un nombre important d'accords a été signé entre l'Union européenne et la Bosnie : un accord sur le commerce en 2008 et un accord de stabilisation et d'association, qui définit le cadre de la coopération entre l'Union européenne et la Bosnie. En novembre 2010, le Conseil a voté en faveur d'un régime d'exception des visas à l'égard des citoyens albanais et bosniens vers

l'Espace Schengen. En février 2016, la Bosnie a déposé une demande d'admission à l'Union européenne. Dans sa stratégie pour les Balkans occidentaux, exposée en février 2018, la Commission européenne a réaffirmé son attachement à la perspective européenne de la Bosnie-Herzégovine tout en insistant sur la conditionnalité de cette intégration. C'est le cas également pour les autres pays des Balkans occidentaux.

Mme Monica Michel m'interrogeait sur les ressortissants bosniens en situation irrégulière. Le risque migratoire en provenance de Bosnie est actuellement très faible pour la France. Le taux de réadmission et de délivrance des laissez-passer consulaires en temps utile sont élevés. On peut ainsi considérer que la coopération consulaire est très satisfaisante avec la Bosnie. La situation n'est donc pas préoccupante.

Je rejoins M. Petit sur la question de l'islam bosnien, qui est pacifique et citoyen. Il peut y avoir des éléments radicalisés mais je pense que ce n'est pas du tout quelque chose de majeur dans ce pays. On a aussi des forces politiques nouvelles qui voient le jour et qui sont plus tournées vers le progressisme. Certains voudraient prendre exemple sur la France, dont le Président de la République a permis l'avènement d'une force nouvelle au sein du pays en se plaçant au-dessus des partis. J'ai beaucoup entendu ce discours lors de la conférence à laquelle j'ai assistée à Sarajevo en mars dernier.

M. Jean-Paul Lecoq, je suis déçue de votre position. On ne peut pas vouloir l'autonomie de la Bosnie sans lui en donner les moyens. Ce protocole va aider à ce que la question migratoire ne soit pas un problème. C'est un facteur supplémentaire de bonne gestion des flux migratoires qui est aussi une clé pour l'intégration de la Bosnie à l'Union européenne. L'Europe est le salut de ce pays. En refusant ce protocole, en quelque sorte, vous jouez contre ce pays. Mais je respecte votre choix démocratique et espère que vous changerez d'avis.

Enfin, le taux d'acceptation des demandes d'asile bosniennes, recours compris, est de 17% en 2017. Il n'y a pas vraiment de risque pour l'intégrité des demandeurs d'asile déboutés. Par ailleurs, nous avons contacté l'OFPPA qui n'a pas apporté de précision quant aux origines précises des demandeurs d'asile bosniens.

**Mme la présidente Marielle de Sarnez.** Nous reviendrons sur la question des Balkans et de leur relation à l'Union européenne dans les mois et années qui viennent, car nous nous devons de l'approfondir, comme l'a montré le débat nourri que nous venons d'avoir.

Suivant l'avis de la rapporteure, la commission adopte le projet de loi.



**ANNEXE :**  
**TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION**

**Article unique**

Est autorisée l'approbation du protocole entre le Gouvernement de la République française et le Conseil des ministres de Bosnie-Herzégovine portant sur l'application de l'accord du 18 septembre 2007 entre la Communauté européenne et la Bosnie-Herzégovine concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier, et dont le texte est annexé à la présente loi.