

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires étrangères

Mercredi
8 janvier 2020
Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 22

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

**Présidence
de Mme Marielle de
Sarnez,
Présidente**

- Examen du projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant la ratification du traité d'extradition entre la République française et la République socialiste du Viet Nam et du traité d'entraide judiciaire en matière pénale entre la République française et la République socialiste du Viet Nam (n° 531) (M. Christophe Naegelen, rapporteur) 2
- Examen du projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'Arménie relatif à l'emploi des membres de la famille des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre (n° 1977) (M. Alain David, rapporteur) 10
- Examen du projet de loi, adopté par le Sénat, après engagement de la procédure accélérée, autorisant l'approbation du protocole entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'Arménie portant application de l'accord signé à Bruxelles le 19 avril 2013 entre l'Union européenne et la République d'Arménie concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier (Mme Clémentine Autain, rapporteure) 15
- Informations relatives à la Commission 22



Examen de trois projets de loi

La séance est ouverte à 9 heures 35.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Mes chers collègues, je souhaite à chacune et à chacun d'entre vous une belle et heureuse année 2020 et je forme les mêmes vœux pour le monde et la planète, qui ne se portent pas très bien, c'est le moins que l'on puisse dire.

Notre ordre du jour appelle l'examen de trois projets de loi adoptés par le Sénat. Le premier tend à autoriser la ratification du traité d'extradition et du traité d'entraide judiciaire en matière pénale entre la République française et la République socialiste du Viet Nam et a pour rapporteur Christophe Naegelen. Le deuxième tend à autoriser l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'Arménie relatif à l'emploi des membres de la famille des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre et a pour rapporteur Alain David. Enfin, le troisième vise à autoriser l'approbation du protocole entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'Arménie portant application de l'accord signé à Bruxelles le 19 avril 2013 entre l'Union européenne et la République d'Arménie concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier et a pour rapporteure Clémentine Autain.

Je remercie nos trois rapporteurs d'avoir bien voulu nous transmettre leurs projets de rapport dès le 20 décembre, ce qui nous a permis d'en prendre connaissance pendant la suspension.

*

* *

La commission a d'abord examiné, sur le rapport de M. Christophe Naegelen, le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant la ratification du traité d'extradition entre la République française et la République socialiste du Viet Nam et du traité d'entraide judiciaire en matière pénale entre la République française et la République socialiste du Viet Nam (n° 531).

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Le premier projet de loi, dont le rapporteur est Christophe Naegelen, vise à autoriser la ratification de deux traités bilatéraux entre la France et le Vietnam : un traité d'extradition, d'une part, un traité d'entraide judiciaire en matière pénale, d'autre part. La France a déjà conclu des accords dans ces deux domaines avec plus de cinquante États ; Christophe Naegelen était d'ailleurs déjà rapporteur du projet de loi autorisant l'approbation de la convention d'extradition entre la France et le Costa Rica, que nous avons examiné au début de la législature. L'entrée en vigueur de ces deux traités permettra donc de renforcer la coopération franco-vietnamienne.

M. Christophe Naegelen, rapporteur. Madame la présidente, mes chers collègues, notre commission a été saisie d'un projet de loi autorisant la ratification de deux traités entre la France et le Vietnam, signés le 6 septembre 2016. Le premier est un traité d'extradition, le second un traité d'entraide judiciaire en matière pénale. Le Sénat a adopté ce projet de loi le 20 décembre 2017.

Jusqu'à présent, la coopération bilatérale entre nos deux pays s'est appuyée, dans ces domaines, sur la réciprocité et sur la courtoisie internationale et s'est inscrite dans un cadre juridique multilatéral constitué de plusieurs conventions adoptées dans le cadre de l'Organisation des Nations unies auxquelles la France et le Vietnam sont parties. Nos deux pays ont conclu, en 1999, une convention d'entraide judiciaire, mais uniquement en matière civile. Ces deux traités visent donc tout d'abord à compléter le cadre juridique bilatéral existant.

À première vue, le volume d'échanges en matière extraditionnelle et en matière d'entraide pénale paraît modeste, car on dénombre seulement deux demandes d'extradition, adressées par la France, et vingt-six demandes d'entraide, dont dix-huit formulées par la France, depuis le 1^{er} janvier 2009. Cependant, la conclusion des traités, qui traduit une volonté commune des deux parties, s'explique par plusieurs facteurs. D'une part, on a constaté, au cours des dernières années, un développement des réseaux criminels d'origine vietnamienne en Europe qui rend nécessaire un renforcement de cette coopération. D'autre part, plusieurs États membres de l'Union européenne, dont l'Espagne, la République tchèque et l'Allemagne, ont eux aussi récemment conclu des accords d'entraide judiciaire avec le Vietnam. Par ailleurs, les autorités vietnamiennes étaient un peu réticentes à coopérer uniquement sur la base de la réciprocité, notion qu'elles jugeaient beaucoup trop vague.

La conclusion de ces deux traités s'inscrit également dans une relation bilatérale riche et réaffirmée ces dernières années. Ainsi, le Vietnam et la France ont signé, en septembre 2013, une déclaration de partenariat stratégique afin de renforcer leurs relations bilatérales dans de nombreux domaines : politique, économie, culture, défense, éducation. Du reste, de nombreuses visites de haut niveau ont eu lieu récemment ; je pense notamment à celle de la présidente de l'Assemblée nationale vietnamienne, Mme Nguyen Thi Kim Ngôn, en avril dernier, qui a rencontré, à cette occasion, ses homologues du Sénat et de l'Assemblée nationale, ainsi que le Premier ministre.

Ces traités sont, dans leurs stipulations, conformes aux standards habituels appliqués par la France dans les deux domaines concernés. Il importe de souligner que le traité d'extradition définit, dans son article 3, les infractions politiques et la peine capitale comme des motifs obligatoires de refus d'une demande d'extradition. Comme vous le savez, la peine de mort est encore appliquée au Vietnam, notamment pour des infractions liées au trafic de stupéfiants, certains crimes sexuels, pour des faits de trahison, d'espionnage ou pour certaines infractions militaires. La conclusion de ce traité d'extradition ne s'oppose donc en rien à la détermination des autorités françaises à poursuivre leur engagement contre la peine de mort.

En matière de droits de l'homme, la France reste vigilante et entretient avec le Vietnam un dialogue continu qui s'inscrit, depuis 2003, dans le cadre de l'Union européenne. Le Vietnam poursuit l'édification d'un État de droit, et la France suit et soutient ce processus avec attention. S'agissant de l'Union européenne, il convient de mentionner l'accord-cadre de partenariat stratégique et de coopération entré en vigueur en 2016, qui fixe un cadre utile pour l'accompagnement des réformes des institutions sur le long terme.

Si le traité d'extradition a été conclu sur la base du projet français, le traité d'entraide, quant à lui, s'est appuyé sur une proposition de la partie vietnamienne. Cependant, il s'articule sans difficulté avec les engagements européens et internationaux de la France dans ce domaine. La France souhaitait faire figurer des précisions concernant certaines modalités modernes de coopération judiciaire, comme la vidéoconférence ou les interceptions de télécommunications. Elles n'ont pas été retenues par la partie vietnamienne. Néanmoins,

ces formes de coopération ne sont pas exclues par la lettre du traité et resteront donc envisageables.

Les dispositions du traité d'entraide sont, dans l'ensemble, assez classiques. Cette entraide pourra prendre de nombreuses formes, comme la convocation de témoins et d'experts ou l'échange d'informations, et plusieurs motifs de refus sont prévus, à commencer par les cas où les demandes portent sur une infraction considérée comme politique par la partie requise. En outre, si le traité ne contient pas de stipulations relatives à la protection des données personnelles, l'article 18 prévoit que la partie requérante devra prendre toutes les précautions utiles pour préserver la sécurité des données qui lui sont transmises.

Pour conclure, je précise que le Vietnam a accompli les formalités requises par son droit interne pour l'entrée en vigueur des deux traités et je vous invite bien entendu à voter en faveur de ce projet de loi, afin de permettre un renforcement de la coopération franco-vietnamienne dans un domaine qui donne lieu à des échanges, certes, très modestes, mais qui n'en reste pas moins d'une importance capitale.

Mme Anne Genetet. Merci, monsieur le rapporteur, pour votre présentation. Il faut en effet mesurer l'importance des relations que nous entretenons avec le Vietnam. Ces deux traités apparaissent ainsi comme un prolongement logique de la coopération qui ne cesse de se renforcer entre nos deux pays, comme en témoignent notamment la visite, l'an dernier, du Premier ministre français au Vietnam et la venue des plus hauts responsables de l'État vietnamien en France.

Nous entretenons avec ce pays des liens historiques, de plus en plus étroits, qu'illustre la forte expansion de la communauté française au Vietnam ; celle-ci compte presque 8 000 ressortissants, dont des profils jeunes, audacieux, qui y déploient notre savoir-faire et notre culture. L'augmentation des échanges de biens, de services et de personnes entre nos deux pays s'accompagne mathématiquement d'une croissance du nombre de demandes d'entraide pénale et d'extradition. Or, actuellement, nos relations dans ces deux domaines sont fondées sur des conventions multilatérales ou sur le bon vouloir de chacun, ce qui ne permet pas des échanges de bonne qualité. Il nous fallait donc construire des instruments bilatéraux en matière d'extradition et d'entraide pénale, laquelle est essentielle, au moins pour la transmission de documents. De tels instruments sont d'autant plus nécessaires que l'augmentation du volume des échanges induit mathématiquement une augmentation des situations de délinquance, des condamnations... Ces deux traités sont donc les bienvenus.

L'article 3 du traité d'extradition comporte la liste des motifs obligatoires du refus d'extradition. La peine de mort est en effet toujours en vigueur, et appliquée, au Vietnam. Aussi cet article stipule-t-il que l'extradition sera obligatoirement refusée si l'infraction est punie de la peine de mort par la législation de la partie requérante – en l'occurrence, le Vietnam –, sauf si celle-ci peut fournir des garanties jugées suffisantes par la partie requise que cette peine ne sera ni requise, ni prononcée, ni exécutée. J'en viens ainsi à la question que je souhaite vous poser au nom du groupe de La République en Marche (LaREM) : quelles sont ces garanties qui nous permettent d'être certains qu'un ressortissant vietnamien extradé vers le Vietnam ne pourra pas être condamné à mort ?

M. Michel Herbillon. Je veux remercier à mon tour, au nom du groupe Les Républicains (LR), notre rapporteur, Christophe Naegelen. Il est évidemment nécessaire de renforcer la coopération franco-vietnamienne en matière d'extradition et d'entraide judiciaire dans le domaine pénal. L'importance des liens historiques, même s'ils sont parfois

compliqués et douloureux, qui unissent la France et le Vietnam n'est, en effet, plus à démontrer, non plus que l'accroissement des échanges de biens, de services et de personnes entre nos deux pays.

Si ce renforcement du dispositif juridique est utile, il soulève néanmoins un certain nombre de questions. En effet, personne n'ignore que le régime politique du Vietnam ne correspond pas tout à fait aux standards démocratiques dont nous avons l'habitude en Europe – je le dis sous le regard vigilant de Jean-Paul Lecoq. C'est pourquoi, comme notre collègue du groupe LaREM, je souhaiterais savoir quelles garanties nous avons qu'un ressortissant vietnamien extradé ne pourra pas être condamné à la peine capitale.

Par ailleurs, quels sont les efforts déployés par la France en faveur du renforcement de l'État de droit au Vietnam, notamment dans les domaines dont il est ici question ? Il est en effet important que la France continue à militer pour l'abolition de la peine de mort, qui existe encore dans de nombreux pays. Enfin, je souhaiterais savoir si d'autres pays européens que ceux qu'a cités notre rapporteur ont négocié ou négocient actuellement un accord d'entraide judiciaire avec le Vietnam.

M. Sylvain Waserman. Je souhaiterais, pour ma part, insister sur deux points. Premièrement, lorsque nous nous sommes rendus, dans le cadre d'un déplacement de la commission des affaires étrangères, au Cambodge, les accords de libre-échange conclus l'été dernier entre l'Union européenne et le Vietnam ont été évoqués à de nombreuses reprises. En effet, nos interlocuteurs ne comprenaient pas que leur pays soit pénalisé pour des raisons liées aux restrictions des droits de l'opposition et que l'on continue à signer des accords avec le Vietnam, qui applique pourtant toujours la peine de mort et connaît certaines dérives au regard de l'État de droit. Or je crois précisément que les accords dont nous discutons, de même que les accords de libre-échange, inscrivent des États comme le Vietnam dans des logiques d'État de droit et de consolidation de leur système judiciaire – du reste, la France a souvent exprimé ses inquiétudes quant à l'évolution du système judiciaire vietnamien.

C'est pourquoi, j'insiste, au nom du groupe du Mouvement Démocrate (MODEM), sur l'importance que revêt, dans un monde plein d'incertitudes, la signature de tels traités. Partagez-vous ce point de vue, monsieur le rapporteur ?

M. Alain David. Mes chers collègues, je souhaite, au nom du groupe Socialistes et apparentés, appeler votre attention sur un sujet important pour le respect des droits : la liberté de culte. Le Vietnam est en effet l'un des rares États au monde à ne pas entretenir de relations diplomatiques avec le Vatican. Cela peut, certes, s'expliquer par de raisons historiques, mais cette situation peut nous interpeller, compte tenu du nombre important de ressortissants européens qui vivent au Vietnam et qui doivent pouvoir exercer leur culte en toute liberté. Depuis quelque temps, Mgr Marek Zalewski, nonce apostolique à Singapour, peut effectuer des visites temporaires qui ne doivent pas excéder un mois. Avez-vous des informations sur un possible processus de normalisation des relations entre le Vatican et le Vietnam ?

M. Jean-Michel Clément. La France, nous le savons, est partie à plus d'une soixantaine d'accords bilatéraux en matière d'extradition. En Asie, notre pays est ainsi déjà lié à la Chine, à la Corée du Sud, et un projet de loi autorisant la ratification d'un traité avec la région administrative spéciale de Chine, Hong Kong, est en navette – vous vous souvenez certainement du débat que nous avons eu à ce sujet.

Quel est l'intérêt de ce type d'accords ? Un accord bilatéral n'est pas nécessaire pour permettre la remise de personnes vers ou depuis un autre État. Cela peut se faire sur le fondement de conventions multilatérales ou de la réciprocité dans le cadre de la simple courtoisie internationale. Mais, lors d'une extradition sans accord bilatéral, l'application du droit français se trouve souvent confrontée à un autre droit national, ce qui peut générer des conflits de législation et compliquer *in fine* l'extradition recherchée.

Dans le cas qui nous occupe aujourd'hui, il faut savoir que le Vietnam s'est montré réticent à coopérer en l'absence de base conventionnelle. Cela pourrait expliquer que le flux des extraditions entre nos deux pays soit resté très faible. En effet, depuis le 1^{er} janvier 2007, on ne recense qu'une seule demande formulée par la France, demande qui n'a pas abouti à la remise de la personne poursuivie.

Le domaine de la coopération judiciaire est marqué, lui aussi, par le très faible volume de demandes d'entraide échangées entre les deux pays depuis plus d'une dizaine d'années : treize issues des juridictions françaises et quatre seulement des autorités vietnamiennes. Faut-il s'en réjouir ou s'en offusquer ?

Il existe pourtant une volonté commune de renforcer cette coopération par un accord bilatéral qui a précisément pour objectif de faciliter la procédure d'extradition ; en contrepartie, un tel accord doit être protecteur des droits et des libertés de nos concitoyens et des étrangers. Sur le fond, il conduit les parties à se mettre d'accord sur des garanties communes, notamment les motifs de refus d'extrader, qui sont souvent au cœur de la négociation. La France est parvenue à limiter le nombre de motifs de refus en conservant ceux relatifs aux libertés fondamentales et à la peine de mort. Rappelons en effet que le Vietnam se trouverait uniquement dépassé par la Chine et l'Iran quant au nombre d'exécutions réalisées au cours des cinq dernières années. La France a par ailleurs relevé une tendance récente au renforcement des atteintes aux droits de l'homme et à la liberté d'expression. Ces raisons expliquent qu'aient été retenues comme motifs de refus les infractions politiques ou celles passibles de la peine de mort, ainsi que les situations dans lesquelles la personne réclamée risquerait d'être jugée par un tribunal qui ne présenterait pas toutes les garanties fondamentales de procédure.

S'agissant de la peine capitale, la France avait proposé de consacrer un mécanisme de substitution de peine qui a été refusé par le Vietnam pour des considérations de droit interne. Nous estimons que c'est mieux ainsi. Il n'est pas, en effet, de meilleure garantie de la non-application de la peine de mort que le maintien du justiciable dans un pays qui ne l'applique pas.

Par ailleurs, une clause humanitaire a été introduite afin que l'extradition soit facultative si elle est susceptible d'avoir des conséquences graves pour la personne réclamée du fait de son état de santé ou de son âge. Nous aurions préféré que cette situation constitue un motif obligatoire exclusif de toute extradition.

Toutefois, le groupe Libertés et Territoires estime que ce traité, qui reste somme toute assez classique, répond aux exigences habituellement contenues dans ce type de textes quant au respect des droits humains, que la France défend en toutes circonstances. La vigilance avec laquelle nous l'appliquerons contribuera, je l'espère, à la co-construction d'une justice plus conforme à nos standards démocratiques.

M. Jean-Paul Lecoq. Je remercie Christophe Naegelen pour son rapport. J'appréhendais un peu, avant de me rendre à notre réunion, la présentation qu'il en ferait. Je redoutais en effet qu'il insiste sur le fait que le Vietnam est un pays communiste, avec les arguments que l'on connaît.

M. Michel Herbillon et Mme Bérengère Poletti. C'est un fait !

M. Jean-Paul Lecoq. Mais il a eu le talent de considérer que les choix du peuple vietnamien n'étaient pas un problème. De fait, peut-être les gens ont-ils, au Vietnam, plus facilement accès à un médecin qu'en France.

M. Michel Herbillon. Oh !

M. Jean-Paul Lecoq. Vous l'avez dit vous-même en séance publique, Michel Herbillon : il n'y a pas assez de médecins dans notre pays et l'accès des Français aux soins n'est pas satisfaisant ! Tel n'est pas le cas au Vietnam, où l'on peut également faire ses études sans problème, où, pour un travail équivalent, les femmes perçoivent le même salaire que les hommes...

Néanmoins, ce texte me pose problème, dans la mesure où le Vietnam applique toujours la peine de mort. Or, je suis fondamentalement contre la peine de mort. La question a été posée, mais la réponse n'est pas satisfaisante. En effet, le Vietnam peut affirmer qu'une personne extradée vers ce pays encourt une peine de prison à vie, mais cette peine de prison peut à tout moment être commuée, après coup, en peine de mort. Ce n'est pas acceptable ! On ne peut pas prendre le risque d'extrader une personne vers le Vietnam sans avoir une véritable garantie que la peine de prison ne se transformera pas en peine de mort. Voilà le seul problème que pose ce traité.

Pour ma part, je suis tenté de favoriser les relations entre la France et le Vietnam, où vivent de nombreux Français, notamment des personnes de ma circonscription et des membres de ma famille. Ils n'ont pas le même regard que vous, chers collègues LR, sur la vie dans ce pays, sur la possibilité d'y ouvrir des commerces, d'y développer une activité économique ou de s'y exprimer, même lorsqu'on est français. On sait d'où le Vietnam est parti, à cause de la guerre. Pourtant, la qualité de vie de ses ressortissants progresse. Du reste, si des Français partent y vivre et y travailler – ce qu'ils ne faisaient pas il y a quarante ou cinquante ans –, c'est sans doute que les choses ont évolué.

Le groupe de la Gauche démocrate et républicaine (GDR) est donc tenté de voter pour ce projet de loi, mais nous souhaitons que la France ne réponde pas aux demandes d'extradition adressées par le Vietnam, faute d'avoir la garantie qu'une peine de prison à vie ne puisse pas être commuée en peine de mort.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Nous en venons aux questions.

Mme Bérengère Poletti. Permettez-moi de commencer par citer un rapport d'Amnesty International, qui apportera peut-être un petit bémol aux propos nous venons d'entendre : « *La répression contre la dissidence au Vietnam s'est intensifiée [...], des militants de premier plan ont subi des restrictions de leur liberté de circulation, ...*

Mme Clémentine Autain. Cela n'arriverait pas en France...

Mme Bérengère Poletti. ... *et ont fait l'objet d'une surveillance, de harcèlement et de violentes agressions. Des prisonniers d'opinion ont été torturés ou autrement maltraités. Des décès suspects en garde à vue ont été signalés et la peine de mort est toujours en vigueur.* »

Néanmoins, la ratification d'un traité d'extradition et d'entraide judiciaire avec le Vietnam, qui est tout de même un pays ami et, hormis les éléments que je viens de citer, une démocratie, est un sujet intéressant. La question centrale est celle de la peine de mort, qui est appliquée par d'autres pays, notamment la Chine.

M. Jean-Paul Lecoq. Et les États-Unis !

Mme Bérengère Poletti. Ainsi, sous la présidence de Xi Jinping, la Chine ne ménage pas ses efforts pour rapatrier ses fugitifs, officiels corrompus ou fraudeurs. Pourtant, le 9 juillet dernier, Pékin s'est heurté à la décision de la Cour suprême suédoise, qui a rejeté une demande d'extradition d'un ressortissant chinois accusé de détournement de fonds publics, au motif qu'il y risquait la torture et la peine capitale. Pour la première fois, la plus haute cour judiciaire d'un pays signataire de la convention européenne de sauvegarde des libertés et des droits de l'homme (CEDH) a refusé une extradition vers la Chine, une décision qui risque de faire jurisprudence à l'échelle européenne. Cette décision pourrait gêner des pays européens comme la France, qui ont des traités d'extradition avec la Chine – et, bientôt, avec le Vietnam. En effet, depuis le mois d'octobre 2015, un traité d'extradition entre Pékin et Paris est en vigueur.

Afin de rendre leur décision, les juges se sont concentrés sur le respect de trois principes clé de la CEDH : présence d'un procès équitable, absence de torture, interdiction de la peine de mort. Ils ont conclu qu'il n'y avait pas moyen de vérifier que ces trois principes étaient respectés et donc que l'extradition serait contraire aux principes de la CEDH. Les conclusions des juges suédois pourraient gêner l'application du traité d'extradition franco-chinois. La Cour suprême de Suède s'est penchée sur la question des assurances de la Chine que la personne, en cas d'extradition, ne se verrait pas infliger de traitements qui violeraient les principes de la CEDH. Elle a conclu – et ce peut être une réponse à la question d'Anne Genetet – que ces garanties ne suffisaient pas pour permettre l'extradition, notamment parce qu'il serait très difficile de vérifier qu'elles sont respectées.

Ma question est donc la suivante : dans le cas du traité d'extradition avec le Vietnam, ne risque-t-on pas de se heurter au même problème juridique ?

M. Jean-Claude Bouchet. J'adresse toutes mes félicitations au rapporteur pour la qualité de son travail. Deux questions très rapides. Un traité d'entraide judiciaire repose sur des normes convergentes et des dispositifs permettant le partage d'informations entre les deux pays. Or, le Vietnam ne dispose pas de banques de données pour recueillir les informations biométriques ou les empreintes digitales utiles à l'identification des suspects. Dès lors, quelles sont les actions d'entraide et de partenariat qui accompagnent le traité d'extradition dans ce domaine ?

Par ailleurs, on a dit que la criminalité en provenance du Vietnam était en hausse en France. Disposez-vous, monsieur le rapporteur, de données chiffrées ?

M. Christophe Naegelen, rapporteur. La majorité de vos questions porte sur la peine de mort. La France avait proposé un mécanisme de substitution – analogue, du reste, à

celui qu'elle avait proposé au Maroc –, mais le Vietnam l'a refusé, au motif qu'il n'était pas compatible avec son système judiciaire. Il faut savoir que les dernières discussions entre le Vietnam et l'Union européenne sur la question des droits de l'homme et de l'État de droit sont intervenues en mars 2019, soit il y a un an à peine. On peut donc espérer, compte tenu de ces discussions très régulières, une évolution de la situation. Par ailleurs, il est important de noter qu'aucune organisation non gouvernementale (ONG) n'a protesté auprès du ministère des affaires étrangères contre la signature de ces traités.

Anne Genetet, vous m'avez interrogé sur les garanties qui nous permettent d'être certains qu'une personne extradée ne sera pas condamnée à mort. Le meilleur moyen que nous ayons de garantir la sécurité d'une personne dont l'extradition est réclamée par un pays qui applique la peine de mort est de refuser son extradition. L'autre solution consisterait dans un accord politique entre les deux pays sur une substitution de peine mais, sur ce point, je l'ai dit, nous ne sommes pas parvenus à un accord.

M. Michel Herbillon. La solution que vous préconisez, c'est-à-dire le refus d'extrader, est-elle compatible avec la signature de ce traité ?

M. Christophe Naegelen, rapporteur. Ainsi que je l'ai indiqué dans mon exposé liminaire, dans les cas de trafic de stupéfiants, de certains crimes sexuels, de trahison, d'espionnage ou de certaines infractions militaires et d'autres infractions qui sont passibles de peine de mort, on peut s'opposer à l'extradition.

Alain David, je n'ai pas d'éléments concernant l'évolution des relations diplomatiques du Vietnam avec le Vatican. C'est un point important, mais il n'entrait pas dans le cadre de ce rapport, consacré aux procédures d'extradition et d'entraide judiciaire entre la France et le Vietnam. Néanmoins, compte tenu de l'évolution des relations entre ce pays et la majorité des pays de l'Union européenne – même si le Vatican n'en fait pas partie – un « réchauffement » de ses relations avec le Vatican me paraît fort probable.

Jean-Paul Lecoq, connaissant la qualité de certains élus communistes, j'ai en effet jugé que la sensibilité politique du Vietnam n'était pas forcément problématique. La principale question est celle de l'application, dans ce pays, de la peine de mort.

S'agissant de la criminalité, sur laquelle m'a interrogé Jean-Claude Bouchet, je ne dispose pas de chiffres, mais il apparaît qu'elle est principalement constituée d'atteintes à la personne et d'infractions relevant de la criminalité organisée : trafic de stupéfiants et filières d'immigration illégale.

Sylvain Waserman, je suis fondamentalement d'accord avec vous. Nous avons plus que jamais besoin, au plan international, d'une plus grande solidarité et d'une plus grande coopération. À cet égard, la multiplication d'accords tels que ceux que nous examinons est de nature à favoriser l'évolution de certains pays vers l'État de droit et la démocratie, même si nous devons nous garder de nous ingérer dans les affaires de ces pays.

Michel Herbillon, parmi les pays européens ayant conclu un accord avec le Vietnam figure, outre ceux que j'ai cités tout à l'heure, le Royaume Uni.

Bérengère Poletti, vous avez indiqué qu'une extradition a été refusée à la Chine. Nous pourrions tout aussi bien en refuser une au Vietnam.

Mme Bérengère Poletti. Dès lors que ses critères ne sont pas remplis, la CEDH s'oppose à l'extradition d'une personne dans un pays où la peine de mort est en vigueur. Il me semble donc que cette jurisprudence précarise le traité, car elle va au-delà des motifs qui figurent dans celui-ci.

M. Christophe Naegelen, rapporteur. L'article 3 du traité comporte la liste des motifs obligatoires du refus d'extradition, qui sont au nombre de six, dont les cas d'infractions passibles de la peine de mort.

M. Jérôme Lambert. Nous avons avec les États-Unis des accords d'extradition et d'entraide judiciaire qui ne soulèvent pas *a priori* de problèmes de cette nature. Néanmoins, je peux citer l'exemple d'un citoyen américain qui, il y a quelques années, avait été condamné à mort par contumace dans son pays et qui s'était réfugié clandestinement en France. Il a fini par se faire repérer et par faire l'objet d'une demande d'extradition de la part des États-Unis – Lionel Jospin était alors Premier ministre. L'extradition a été acceptée, mais il avait été convenu avec le procureur de l'État américain concerné que, lors du procès, la peine de mort ne serait pas requise. De fait, ce triste personnage a finalement été condamné à la prison à vie.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Merci pour cette précision. J'ajoute, pour répondre à Alain David, qu'il est indiqué, sur le site internet du Vatican, qu'ont eu lieu, en août 2019, les huitièmes rencontres du groupe de travail conjoint entre le Vatican et le Vietnam, qui « *se sont félicités du dialogue en faveur du respect de la garantie de la liberté de croyance* ».

La commission passe à l'examen des articles du projet de loi.

Article 1^{er}

La commission adopte l'article 1^{er} sans modification.

Article 2

La commission adopte à l'unanimité l'article 2 sans modification.

Puis elle adopte l'ensemble du projet de loi sans modification.

*

* *

La commission a ensuite examiné, sur le rapport de M. Alain David, le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'Arménie relatif à l'emploi des membres de la famille des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre (n° 1977).

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Le projet de loi que nous nous apprêtons à examiner à présent a trait à la coopération avec l'Arménie, qui est un sujet important pour notre commission. À la suite de la révolution dite révolution de velours du printemps 2018, l'Arménie s'est engagée dans une phase de réforme et de rupture avec certaines pratiques qui avaient nui à son développement depuis l'indépendance. Il est important que la France accompagne ce processus au plan non seulement économique mais aussi politique.

Le présent projet de loi dont Alain David est le rapporteur autorise l'approbation d'un accord franco-arménien relatif à l'emploi des membres des familles des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre. Il est très proche d'autres accords dont nous avons autorisé l'approbation depuis le début de la législature – certains accords bilatéraux ayant le même objet sont, du reste, en cours de négociation. Ces accords permettent de favoriser la vie quotidienne de nos diplomates et de leur famille, question à laquelle notre commission se doit d'être attentive. Nous savons en effet combien leur mission peut s'exercer dans des conditions difficiles. C'est l'occasion, pour nous, de leur rendre hommage et de les remercier de leur engagement au service de notre pays.

M. Alain David, rapporteur. Notre commission est saisie d'un projet de loi visant à autoriser l'approbation d'un accord entre la France et l'Arménie signé le 22 décembre 2017, projet de loi qui a été adopté par le Sénat le 22 mai 2019. Cet accord vise à faciliter l'accès au marché du travail des personnes à la charge des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre. Les personnes concernées, essentiellement les conjoints d'agents, bénéficieront, grâce à cet accord, d'une autorisation de travailler sans perdre le statut diplomatique qui est le leur.

Comme vous le savez, notre commission a déjà examiné plusieurs projets de loi autorisant l'approbation d'accords de ce type depuis le début de la législature. A ainsi été autorisée l'approbation d'accords bilatéraux entre, d'une part, la France et, d'autre part, le Nicaragua, la République dominicaine, la Moldavie, le Bénin, la Serbie, l'Albanie, le Chili et la Bolivie, entre autres. Depuis 2014, et en comptant l'accord franco-arménien, plus de vingt-cinq accords bilatéraux ayant le même objet ont été conclus par la France. Il faut donc replacer celui qui nous occupe aujourd'hui dans le contexte d'un projet de réforme du ministère de l'Europe et des affaires étrangères lancé en 2015 afin de moderniser le cadre d'expatriation des agents et relayé depuis 2017 par Action publique 2022. Le but initialement fixé, qui était de faciliter les conditions d'emploi des conjoints d'agents diplomatiques et consulaires dans quatre-vingts pays, a été atteint, et même dépassé grâce à des accords ou à des notes verbales, en comptant les pays de l'espace économique européen et la Suisse.

En l'état actuel du droit, s'agissant de l'Arménie, le statut diplomatique des conjoints d'agents peut être un obstacle à l'exercice d'une activité professionnelle. Les conventions de Vienne de 1961 et 1963 qui régissent les relations diplomatiques et les relations consulaires n'interdisent pas l'exercice d'une activité professionnelle pour les conjoints d'agents, mais impliquent un renoncement partiel aux immunités associées au statut diplomatique. Le cadre juridique national peut donc constituer un obstacle pour accéder au marché du travail local. Ainsi, en France, le titre de séjour délivré aux agents diplomatiques et consulaires et aux membres de leur famille ne fait pas partie des titres de séjour accordant de droit une autorisation de travailler.

Cet accord permettra donc, d'une part, une adaptation d'ordre juridique et, d'autre part, une modernisation du cadre d'expatriation des agents. Il s'agit avant tout de répondre à une demande émanant des familles. En effet, le nombre de conjoints d'agents désireux de travailler n'a cessé d'augmenter ces dernières années. Cela reflète des évolutions sociales majeures, telles que la progression du taux d'emploi féminin, notamment au sein du corps diplomatique. La promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes s'en trouve favorisée, en cohérence avec les objectifs de réforme de la diplomatie française.

Si le nombre de ressortissants français potentiellement concernés par ce type d'accord est modeste, il faut noter que l'impossibilité pour les conjoints d'agents d'exercer un emploi sans renoncer à leur statut diplomatique constituait un véritable frein à l'expatriation.

L'accord que nous examinons aujourd'hui permettra, en outre, de renforcer les relations que la France entretient avec l'Arménie. Il est par ailleurs important de noter que, bien que ce pays n'autorise pas les unions entre personnes du même sexe, la notion de conjoint sera laissée à l'appréciation de la partie française, sans exiger de preuve du lien juridique. Ainsi, le conjoint de même sexe d'un agent d'une mission officielle de la partie française pourra obtenir un titre de séjour spécial en qualité de membre de la famille de l'agent. Je souhaite qu'à l'avenir les accords de ce type intègrent, dans la mesure du possible, des dispositions similaires.

Je vous invite, mes chers collègues, à voter sans réserve en faveur de l'approbation de cet accord.

M. Pierre Cabaré. La question de l'emploi des membres de la famille des agents de mission officielle est très importante, du point de vue social, familial, professionnel et de l'intégration. Souvent, c'est l'homme qui est muté, ce qui impose au conjoint de quitter son emploi pour le suivre. Ce sont donc plus particulièrement les femmes qui subissent des interruptions dans leur vie professionnelle. Or, vous connaissez notre engagement en faveur de l'égalité homme-femme, sur lequel votre rapport met l'accent, ainsi que sur l'amélioration de la vie quotidienne des familles.

Le réseau diplomatique français compte près de 2 500 agents titulaires et plus de 750 conjoints d'agents, issus d'autres administrations. Pour le ministère des affaires étrangères, il est aussi ambitieux qu'important de conclure de tels accords avec quatre-vingts pays, afin de permettre aux conjoints d'agents en mission officielle d'accéder au marché du travail local. En vertu des conventions de Vienne, les emplois des conjoints sont inscrits dans un cadre juridique en trois dimensions : nationale, bilatérale et multilatérale. Il n'en reste pas moins que le statut spécial des conjoints d'agents et leur immunité sont un obstacle à l'emploi. Seule la conclusion d'un accord bilatéral réciproque peut lever les freins liés à la perte de protection diplomatique. La France, par la voix de son ministère des affaires étrangères, a commencé, il y a cinq ans, à agir en ce sens, en ratifiant des accords bilatéraux et réciproques prévoyant la conservation de certaines protections pour les conjoints qui travaillent. La conclusion de tels accords permettra aux expatriés, aux agents diplomatiques et à leur famille d'accéder au marché du travail, afin de favoriser la mobilité des agents français et l'intégration sociale de leur famille.

Monsieur le rapporteur, le groupe LaREM souscrit, bien entendu, au bon rapport que vous nous présentez.

M. Michel Fanget. Monsieur le rapporteur, je vous remercie pour la qualité de votre travail et vos explications. Comme vous l'avez rappelé, ce type d'accord, qui nous est désormais coutumier, s'inscrit dans le projet global du ministère de l'Europe et des affaires étrangères : adapter et moderniser le cadre d'expatriation des agents et faciliter leur insertion professionnelle. À cette fin, il permet, par exemple, d'exercer une activité professionnelle, tout en conservant les privilèges et les immunités conférés par les conventions de Vienne de 1961 et 1963. Si, dans le cadre de l'accord avec l'Arménie, le dispositif devrait concerner quatre conjoints d'agents français, il concerne, au total, plus de 3 000 personnes dans le monde. Notre pays a conclu des accords similaires avec l'Argentine, l'Australie, le Brésil, le

Canada ou encore le Chili, autant d'États avec lesquels nous entretenons des relations très anciennes. La confiance que nous avons à l'endroit de l'Arménie amène, tout naturellement, le groupe MODEM à soutenir ce nouvel accord.

M. Jérôme Lambert. L'accord ne pose aucune difficulté particulière, mais en résout quelques-unes, en améliorant la situation de nos agents et des agents arméniens concernés. Néanmoins, un autre problème mérite toute notre attention. Si l'Arménie est, sans nul doute, un pays ami, n'oublions pas qu'il occupe une partie importante de l'Azerbaïdjan, la région du Haut-Karabagh. Alors que l'Assemblée générale des Nations unies a condamné à plusieurs reprises cette occupation, le problème est en suspens depuis plus d'une trentaine d'années. Notre pays joue un rôle dans les tentatives de résolution du conflit, sans voir le moindre progrès.

M. Guy Teissier. Dans le Groupe de Minsk !

M. Jérôme Lambert. En effet. Le groupe Socialistes et apparentés souhaite que la France continue de jouer un rôle, en espérant qu'il soit plus efficace qu'il ne l'a été jusqu'alors.

Mme Frédérique Dumas. Même si le projet de loi ne concerne que peu de personnes, il est très important. Dans ce cas précis, l'accès au marché du travail pour les membres de la famille des agents en mission officielle peut non seulement permettre de faciliter le quotidien et la vie de famille, mais aussi de créer des liens culturels plus forts avec le pays d'accueil. Les relations entre les deux pays signataires ne peuvent que s'améliorer.

Malgré son importance, le texte suscite plusieurs questions. En effet, il continue de laisser le conjoint disposant du statut de membre de la famille dans une situation de dépendance forte par rapport à l'agent en mission. Le projet de loi admet que l'autorisation de travailler peut être supprimée, en cas de perte du statut de membre de la famille, si l'agent et son conjoint décident de se séparer. Le conjoint perdrait alors son statut et son travail. Il aurait été préférable de prévoir une solution intermédiaire, permettant au conjoint de bénéficier d'une autorisation spéciale et temporaire grâce à laquelle il continuerait à exercer son travail, dans l'attente d'une autorisation standard, tout en renonçant au statut particulier qui lui avait été accordé, y compris dans le cadre de sa profession.

Le projet de loi prévoit également que l'autorisation prend fin avec l'activité salariale, ce qui implique de refaire toutes les démarches administratives pour obtenir une nouvelle autorisation, alors que la nouvelle profession peut être la même, dans une autre entreprise. L'article 6 pose également un problème, en permettant, dans l'hypothèse où le membre de la famille commet une infraction pénale dans le cadre de sa profession, que l'État d'envoi choisisse de lever l'immunité pénale. De plus, l'immunité d'exécution de la sentence peut également être levée par l'État d'envoi. Tout cela crée une incertitude qui ne semble pas très juste.

Cela étant, le groupe Libertés et Territoires estime que les autres articles du texte forment un projet de loi moderne, qui permettra aux membres de la famille des agents des deux pays d'avoir des expériences tant professionnelles que sociales et culturelles dans le pays d'accueil. Comme vous l'avez noté, monsieur le rapporteur, dans vingt-sept pays, les démarches engagées n'ont pas permis de signer d'accord bilatéral, ce qui témoigne de la qualité des relations entre la France et l'Arménie. Monsieur le rapporteur, pourriez-vous nous

préciser quels sont les pays avec lesquels la signature des accords a échoué et les raisons à l'origine de l'échec ?

M. Nicolas Dupont-Aignan. Mme Dumas m'a devancé : je souhaitais vous demander, monsieur le rapporteur, quels étaient les pays avec lesquels nous n'avions pas pu conclure d'accord et pour quelles raisons. Ces accords sont d'une grande importance pour notre outil diplomatique, en ce qu'ils permettraient aux conjoints de mener leur propre vie. Par ailleurs, j'aurais souhaité avoir des informations sur l'état du conflit dans le Haut-Karabagh.

M. Alain David, rapporteur. Des accords doivent être soumis au Parlement avec le Burkina Faso, le Paraguay, le Turkménistan et les États-Unis. D'autres sont en cours de négociation avec l'Ukraine, le Sri Lanka, le Panama, Andorre, l'Azerbaïdjan, le Guatemala, la Macédoine du Nord et le Kosovo. La France poursuit son action auprès des pays pour les convaincre de signer, ce qui représente un long et fastidieux travail.

Pour ce qui est de l'accès au marché local du travail, je peux vous citer l'exemple de l'épouse d'un diplomate, soumise à « l'ancien régime », qui a suivi son mari pendant toute sa carrière. Aujourd'hui divorcée, elle ne bénéficie d'aucune retraite, étant donné qu'elle n'a pas eu le droit de travailler, et se trouve dans une situation dramatique. Ce cas a été soumis au ministère des affaires étrangères, mais il est quasiment insoluble.

Les interventions des différents groupes ont montré que vous étiez favorables au projet de loi, qui ne semble pas vous poser de problèmes particuliers.

Quant à la situation au Haut-Karabagh, je vous laisserai, madame la présidente, nous faire part des informations dont vous disposez peut-être.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Une rencontre a eu lieu récemment à l'ONU entre les ministres des affaires étrangères des deux pays. J'ai également entendu, de la part des responsables arméniens et azerbaïdjanais que j'ai reçus, une volonté d'avancer. Mais je reste immensément prudente, dans la mesure où la situation dure depuis des décennies. La France a un rôle moteur à jouer, en tant que coprésidente du Groupe de Minsk. La semaine prochaine, notre commission auditionnera Jean-Yves Le Drian. Même si l'actualité est extrêmement lourde en matière de politique étrangère – pensons notamment à l'accord turco-libyen de délimitation maritime –, nous pourrions interroger le ministre et lui demander de relancer le Groupe de Minsk.

M. Frédéric Petit. La Géorgie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan font aujourd'hui partie de l'Instrument européen de voisinage et de partenariat. C'est par le biais de cet outil, qui fait d'ailleurs de l'Iran notre voisin, que nous avons décidé, en France, de traiter les conflits larvés dans les Balkans de l'Ouest. Comme je l'ai constaté au forum de Krynica, les Géorgiens et les Arméniens nous attendent.

M. Guy Teissier. Même si la question n'est pas à l'ordre du jour, je suis ravi que nous en parlions. Le conflit du Haut-Karabagh fait partie de ces conflits larvés qui durent et entretiennent un climat de guerre entre deux pays. Je me suis rendu plusieurs fois au Karabagh. Cela me vaut d'ailleurs d'être *persona non grata* en Azerbaïdjan. Un peu d'histoire : le Haut-Karabagh – Artsakh en arménien – était une province arménienne, jusqu'à ce que Staline, ce bon petit père des peuples, décide de le placer sous l'autorité de l'Azerbaïdjan. Là-bas, tout témoigne de l'ancienneté de la présence arménienne. Je serais ravi d'entendre M. Le Drian à ce sujet, même si je doute qu'il puisse nous éclairer.

Pour les Arméniens d'Arménie et de France, le Karabagh, c'est l'Alsace et la Lorraine. Ils ne le lâcheront pas. J'y étais, il y a quelques semaines encore, et je n'ai rencontré que des gens qui veulent vivre en paix et continuer à élever leur bétail ou à fabriquer du vin – excellent, d'ailleurs. J'ai même rencontré des militaires, qui mènent une guerre de position complètement dépassée, avec des tranchées, comme en 1914, en attendant l'ennemi qui viendra et les fera héros, pour reprendre la chanson. En réalité, ce conflit arrange tout le monde, surtout les Russes qui battent la mesure, si bien que rien ne bouge. Un peuple vit dans la crainte permanente d'une guerre, alors qu'il suffirait de faire preuve d'une volonté politique forte pour régler la question.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Le conflit durant depuis plus de trente ans, ce n'est pas si simple que cela... Je vous remercie néanmoins, monsieur Teissier, pour votre intervention.

M. Alain David, rapporteur. Pour revenir à vos questions, la France a également échangé avec plusieurs autres pays, en particulier par le biais de notes verbales, lorsque la signature d'un accord n'était pas possible – l'Afrique du Sud, le Cambodge, le Cap-Vert, la Colombie, le Gabon, le Ghana, le Honduras, l'Inde, le Japon, Israël, l'Ouganda, le Salvador ou encore le Zimbabwe. La question a fait l'objet d'avancées très sensibles.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Il convient de continuer de porter notre attention sur cette partie du monde, en rappelant que l'Arménie partage une grande frontière avec l'Iran, ce qui, dans les temps actuels, mérite d'être considéré de près.

La commission adopte à l'unanimité l'article unique ainsi que le projet de loi sans modification.

*

* *

La commission a examiné le projet de loi, adopté par le Sénat, après engagement de la procédure accélérée, autorisant l'approbation du protocole entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'Arménie portant application de l'accord signé à Bruxelles le 19 avril 2013 entre l'Union européenne et la République d'Arménie concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Le troisième projet de loi, dont Mme Clémentine Autain est la rapporteure, autorise l'approbation d'un protocole conclu en 2016 entre la France et l'Arménie, portant application d'un accord signé en 2013, déjà entré en vigueur, entre l'Union européenne et l'Arménie, concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier. Le protocole de 2016 précise un certain nombre de conditions d'application pratiques, désigne les autorités compétentes pour formuler les demandes de réadmission, définit les points de passage frontaliers ou organise les conditions de retour sous escorte. Notre rapporteure conclut au rejet du texte. Pour ma part, je pense que cet accord va permettre d'approfondir les relations entre l'Arménie et l'Union européenne, dans le cadre du Partenariat oriental, et d'offrir à terme une plus grande libéralisation du régime des visas, à l'instar de ce qui s'est produit pour l'Ukraine, la Géorgie ou la Moldavie.

Mme Clémentine Autain, rapporteure. Sous des airs techniques, le présent projet de loi est en réalité profondément politique. Je souhaiterais vous convaincre de l'inutilité du protocole qui nous est soumis. Il s'agit de la mise en application de l'accord de réadmission,

signé à Bruxelles en 2013, entre l'Union européenne et l'Arménie, qui ouvre la voie à la négociation de protocoles d'application. Un protocole bilatéral a, d'ores et déjà, été signé entre la France et l'Arménie, le 27 octobre 2016. La France a d'ailleurs signé vingt-cinq accords bilatéraux, quand l'Union européenne en a signé dix-sept, ce qui signifie que la France est particulièrement active, pour ne pas dire première de la classe, en la matière.

Derrière le terme pudique et euphémisant de « réadmission », il faut bien voir une logique d'expulsion, visant à réduire l'accueil des Arméniens en France. Le projet de loi s'inscrit parfaitement dans la logique du Gouvernement, illustrée par la loi « asile et immigration », malheureusement adoptée par notre Parlement en 2018, mais aussi par les propositions du comité interministériel du 6 novembre 2019. Cette politique vise à allonger la durée de détention de ceux dont les papiers ne sont pas en règle, à réduire leur accès aux soins, à limiter leurs possibilités de saisine du juge des libertés et de la détention, à multiplier les procédures expéditives, en recourant notamment aux audiences en visioconférence, à accélérer les procédures d'asile, à assigner à résidence les demandeurs d'asile ou encore à réaliser un contrôle administratif des résidents des centres d'accueil. C'est dans un tel contexte que s'inscrit le projet de loi qui nous est soumis aujourd'hui.

S'agissant plus concrètement du protocole, l'article 4 vise à compléter la liste des documents « *valant commencement de preuve* » pour demander la réadmission, soit, en d'autres termes, à faciliter les expulsions. L'article 5 est relatif aux auditions destinées à confirmer la nationalité des personnes en vue de leur expulsion, en l'absence de documents probants. Elles peuvent se faire par téléphone ou visioconférence, dans un centre de rétention administrative ou dans une prison. La vitesse primera sur les droits des personnes. L'article 6 définit la procédure de réadmission accélérée applicable aux personnes arrêtées en région frontalière, afin de les expulser dans les plus brefs délais, sans laisser aux demandeurs d'asile le temps d'exercer leurs droits. La demande de réadmission est transmise dans les deux jours ouvrables et la réponse doit être donnée dans le même délai. Mais cela ne fonctionne pas dans l'autre sens, c'est uniquement pour les Arméniens en France ! Au contraire, en Arménie, la logique de visas pour les Européens est très ouverte.

Le projet de loi constitue une illustration de tous les traités inégaux que l'Union européenne, la France en particulier, tend à imposer aux pays limitrophes. Notre présidente a évoqué tout à l'heure la Géorgie, l'Ukraine et la Moldavie, pays avec lesquels les premiers liens ont été définis par des traités commerciaux. Ce sont d'abord les marchandises qui circulent, au profit des entreprises françaises ou européennes, sans réelle contrepartie en matière d'accueil. Or, ces peuples réclament une plus grande liberté de circulation. C'est d'ailleurs pour cela qu'ils nous ouvrent grand leurs portes. Or, la France refuse de traiter des questions de mobilité dans les accords généraux d'association et de partenariat que nous passons avec ces pays. Nous conditionnons l'exemption de visa pour les courts séjours à un processus bureaucratique assez dilatoire, qui comprend comme préalable obligatoire la signature d'accords de réadmission, limitant la possibilité pour les citoyens de ces pays de faire valoir leurs droits.

Le protocole est-il utile ? Faisons-nous face à un flux migratoire arménien ingérable qu'il faudrait contraindre ? Un demi-million de nos compatriotes ont des origines arméniennes. Leurs ascendants sont le plus souvent arrivés sur notre sol après le génocide de 1915, que nous avons eu bien du mal à reconnaître à l'issue d'une longue et douloureuse bataille. Après la Russie, c'est en France que réside la plus grande communauté arménienne en Europe. Ce lien est d'ailleurs souvent mis en avant par le Président de la République lui-même. Je me souviens d'Emmanuel Macron rendant hommage, à Erevan, lors du Sommet de

la francophonie en 2018, aux « *Arméniens français, ouvriers ou artistes, militants ou entrepreneurs, sportifs, résistants, commerçants ou médecins qui, par leurs talents et leur énergie, ont contribué à bâtir notre pays* ». Il y a un siècle, la France a su accueillir les Arméniens victimes du génocide. Je pense à Missak Manouchian, à Charles Aznavour, à Arsène Tchakarian ou à Henri Verneuil, qui font la grandeur de la France et ont écrit de belles pages de l'histoire de notre pays.

Aujourd'hui, alors que l'Arménie mène une révolution démocratique, en luttant avec acharnement contre la corruption, tout en maintenant des équilibres géopolitiques contraignants, alors que le pays vient d'accueillir le Sommet de la francophonie et qu'il regarde vers la France et l'Europe, nous lui opposons le refus d'ouvrir un dialogue qui devrait permettre aux Arméniens de sortir de leur isolement et de s'ouvrir sur le monde. En 2018, il y avait un peu plus de 20 000 citoyens arméniens en France. Notre pays est celui qui enregistre le plus grand nombre de demandeurs d'asile arméniens, lequel ne représentait que 2 % des demandes d'asile enregistrées en 2018. En première instance ou en appel, 226 demandes ont été acceptées. Les chiffres sont extrêmement faibles, en réalité. Aussi pourquoi voudrions-nous contraindre davantage les possibilités d'accueil ? Pourquoi sommes-nous obsédés par le désir de ne pas leur ouvrir davantage nos portes ? Il n'y a pas de pression migratoire. Il ne me semble pas digne, de la part de la France, de tenir des discours très empathiques sur l'amitié avec l'Arménie et d'être l'un des pays les plus réticents quant à l'ouverture du dialogue sur les visas. C'est contradictoire.

Il y a quelques mois, je suis intervenue à propos de la ratification d'un accord de partenariat entre l'Arménie et l'Union européenne. Je ne comprends pas comment on peut souhaiter favoriser toujours plus la libre circulation des marchandises et des capitaux et refuser celle des hommes et des femmes. En 2015, un million de réfugiés ont traversé la Méditerranée. La moitié d'entre eux était des Syriens, un quart des Afghans ou des Irakiens, qui fuyaient des pays absolument ravagés par les guerres civiles, les interventions étrangères, le terrorisme aveugle, les massacres, les viols et les expulsions de communautés entières en raison de leur religion ou de leur appartenance ethnique. Alors qu'ils représentaient 0,2 % de la population totale de l'Union européenne, nous n'avons pas été capables de les accueillir. L'Union européenne apprécie d'ailleurs particulièrement ces accords bilatéraux sur lesquels elle se défait pour ne pas assumer ses responsabilités. De même, la France manque à son devoir d'humanité. Au drame de ces personnes qui demandaient refuge, nous n'avons su répondre qu'avec des barbelés et des naufrages. Nous avons sous-traité la gestion des réfugiés à la Turquie, en lui donnant beaucoup d'argent et en fermant les yeux sur bien des problèmes. Je pense aussi aux garde-côtes libyens et au prix du sacrifice de toutes ces vies. Nous nous sommes rendus complices des milices esclavagistes. Nous devrions nous élever contre ce terrible bilan !

Le Gouvernement ne peut pas continuer d'assumer une politique consistant à accueillir moins de gens, pour en expulser plus. Le 31 décembre 2019, pendant qu'Emmanuel Macron nous faisait part de ses vœux, un décret paraissait au *Journal officiel* pour restreindre l'accès aux soins des demandeurs d'asile. Nous en sommes là ! En réalité, le protocole que vous nous présentiez, madame la présidente, comme un protocole d'amitié est moins un signal d'amitié que de restriction des droits et des libertés des Arméniens voulant venir en France. En plus d'être inutile, il relève d'une forme de dogmatisme de la part du Gouvernement...

M. Guy Teissier. Mais pas de la vôtre !

Mme Clémentine Autain, rapporteure. ... qui s'entête à réduire les droits et les libertés. C'est pourquoi je souhaite que ce protocole ne se traduise pas par un projet de loi. Je proposerai que la procédure simplifiée ne s'applique pas au texte, afin de débattre dans l'hémicycle de la logique de réadmission.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Pour refuser la procédure simplifiée, il suffit qu'un président de groupe le demande à la Conférence des présidents.

Par ailleurs, il ne s'agit pas à l'origine d'un accord bilatéral, mais bien d'un accord signé entre l'Union européenne et l'Arménie.

Enfin, vous avez opposé circulation des marchandises et circulation des hommes. Or, les protocoles passés entre l'Union européenne et un certain nombre de pays tiers visent à régler des problèmes, avant de libéraliser le régime des visas. C'est un fait très important que nous devons prendre en compte.

Mme Clémentine Autain, rapporteure. L'Union européenne a conclu des accords de réadmission. Mais le protocole en question est de nature bilatérale.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. C'est un protocole d'application d'un accord européen, appliqué selon la même logique partout.

Mme Clémentine Autain, rapporteure. La transcription est bilatérale, puisque nous n'étions pas obligés de la faire.

Mme Mireille Clapot. Chère collègue, vous avez rédigé et exposé votre rapport avec passion et une certaine vision politique, extrêmement critique, que je respecte sans pour autant la partager. Même si je suis attentive à la mise en œuvre d'une politique d'asile, d'immigration et d'intégration respectueuse du droit, qui considère la migration légale comme une richesse, je voudrais recadrer mon intervention sur le texte.

La France et l'Arménie entretiennent de solides relations bilatérales. Après l'indépendance du pays en 1991, leurs liens ont été particulièrement marqués par la reconnaissance du génocide arménien en 2001, la co-médiation de la France dans le conflit du Haut-Karabagh, ainsi que le soutien français à la conclusion, en 2017, d'un accord-cadre entre l'Arménie et l'Union européenne. Le président Macron a d'ailleurs décidé en 2019 d'inscrire dans le calendrier français le 24 avril – cette date qui compte tant pour nos amis arméniens – comme journée nationale de commémoration du génocide arménien. Les liens se sont encore renforcés après que, en mai 2018, le Parlement a désigné au poste de Premier ministre Nikol Pachinian, figure emblématique de la contestation. Il a constitué un gouvernement largement rajeuni, qui s'est fixé pour objectif de moderniser la politique et de combattre la corruption, sans modifier les orientations géostratégiques du pays. C'est surtout grâce à la présence en France, depuis 1915, d'une importante communauté d'origine arménienne que nos deux pays ont noué une amitié enracinée dans l'histoire. À Valence, dans ma circonscription, se trouve d'ailleurs le remarquable centre du patrimoine arménien que je vous invite tous à venir visiter.

Tout cela explique en grande partie pourquoi la France est le premier pays d'accueil des Arméniens en Europe, avec un peu plus de 20 000 ressortissants. Ce fait migratoire a modelé les relations privilégiées qu'entretiennent la France et l'Arménie, ainsi que la volonté commune de nourrir davantage nos échanges. Le protocole reflète la spécificité de ces relations bilatérales, ainsi que la priorité qu'attache l'Arménie à la question migratoire. D'une

part, il permettra la mise en œuvre effective de l'accord de réadmission de 2013, alors que la France est l'une des destinations privilégiées de l'immigration régulière et irrégulière en provenance d'Arménie et que celle-ci poursuit ses efforts pour améliorer la réadmission de ses ressortissants. D'autre part, il s'inscrit dans le contexte d'approfondissement des relations entre l'Union européenne et l'Arménie dans le cadre du partenariat oriental, notamment dans la perspective d'une libéralisation du régime des visas. Le groupe La République en marche soutient le projet de loi autorisant l'approbation du protocole.

Il me semble, madame la rapporteure, que votre présentation comporte un angle mort. Pourriez-vous nous donner plus de précisions sur le programme pour la réintégration des migrants arméniens, signé en janvier 2017 à l'ambassade de France en Arménie, piloté par la représentation en Arménie de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) et financé à hauteur de 500 000 euros par le Centre international pour le développement des politiques migratoires (ICMPD) ? L'OFII possède une expertise reconnue dans le domaine de l'accompagnement au retour et de la réinsertion des migrants. Il a été choisi pour développer ce programme en faveur des migrants arméniens qui sont appelés à revenir dans leur pays d'origine dans le cadre de retours volontaires ou contraints. Quels ont été les résultats obtenus par ce programme ? A-t-il réuni toutes les conditions d'une réintégration durable et réussie des migrants, en leur apportant, comme il le prévoyait, un soutien multidimensionnel – formation professionnelle, soins médicaux, financement d'aides au démarrage de micro-projets ?

M. Guy Teissier. Madame la rapporteure, je vous ai bien écoutée et partage un certain nombre de vos remarques, notamment en ce qui concerne les qualités très nombreuses des Arméniens. Pour avoir grandi dans les quartiers nord de Marseille, au milieu d'eux, je sais leur ténacité et leur courage, mais je sais aussi avec quelle intensité ils ont été marqués par le terrible génocide voulu par les Jeunes-Turcs en 1915. En revanche, votre aveuglement « migrationniste » vous fait nier des réalités. La France exerce, en Arménie, un pouvoir d'attractivité que peu de gens, à moins de bien connaître le pays, peuvent imaginer. Comme vous l'avez dit, la France compte un demi-million de citoyens d'origine arménienne, parfaitement intégrés. Le Marseillais qui vous parle en a plus de 50 000 dans sa ville. J'ai donné le nom d'Henri Verneuil, que vous citez tout à l'heure, à une place de la Joliette, le port de Marseille, où les premiers Arméniens ont débarqué en 1915. Je suis très attaché à cette arménité.

Je crois, en réalité, que vous vous trompez. L'Arménie, petit pays chrétien, est prise en tenailles entre des pays très hostiles, comme la Turquie ou l'Azerbaïdjan. Je voudrais rappeler que, selon l'expression, quand il y a une volonté, il y a un chemin. Il a fallu cent ans pour reconnaître le génocide des Arméniens, grâce à une volonté politique dont j'ai été très heureux et très fier. À mon avis, vous ne voyez pas les choses sous le bon angle. Nous devons aider l'Arménie à mieux se développer. Abandonnée par les Soviétiques dans un état économique catastrophique, elle a également été marquée par un terrible tremblement de terre. La centrale nucléaire de Metsamor avait alors été arrêtée. J'ai vu les gens, en plein hiver, couper les arbres des parcs et des jardins pour se chauffer. Ils ont vécu dans un dénuement inimaginable. Aujourd'hui, notre effort ne doit pas se résumer à la question de l'accueil. Nous devons nous demander comment favoriser leur développement, de sorte qu'ils restent chez eux. Chaque fois que nous accueillons des ressortissants arméniens, nous appauvrissons leur pays.

Sur la place de la République, à Erevan, se trouve l'école polytechnique. Son directeur, qui parle un français aussi châtié que le nôtre, me faisait part de son drame : lorsque

ses élèves quittaient son école, ils traversaient la place pour aller en face... à l'ambassade des États-Unis. La « révolution de velours » n'a pas transformé le pays d'un coup de baguette magique, même si les choses évoluent dans le bon sens. Nous devons voir comment nous pouvons aider économiquement le pays à se développer. C'est dans ce sens que nous devons faire porter nos efforts.

Par ailleurs, je ne vois pas pourquoi nous ferions une exception pour les Arméniens et pas pour les autres. *Dura lex sed lex* ! Il est de notre devoir de voter ce protocole et de protéger la République, quels que soient les ressortissants concernés. Le groupe Les Républicains est bien entendu favorable au vote du protocole et prêt à discuter avec vous de tous les moyens qui permettraient d'aider l'Arménie.

M. Michel Fanget. Cet accord trouve son fondement dans l'accord signé à Bruxelles entre l'Union européenne et l'Arménie le 19 avril 2013. Le Partenariat oriental lancé en 2009 a permis de rapprocher l'espace européen et l'Arménie en accord avec notre histoire commune et les liens humains que nous entretenons depuis plusieurs siècles et que le Président de la République a rappelés lors de son déplacement à Erevan en 2018. C'est pourquoi nous regrettons le ton politicien de votre présentation. Il est normal qu'un État s'assure que les personnes qui se trouvent sur son territoire soient en règle. Il est normal aussi que des règles de droit en la matière soient établies. Nous avons des désaccords de fond sur ces sujets. Si nous considérons que la politique migratoire est compliquée dans notre pays, nous pensons que c'est aussi par ce type d'accords que nous pourrions y remédier en créant des voies légales de migration, claires et simples. C'est pourquoi nous soutiendrons ce texte.

M. Alain David. Les liens entre la France et l'Arménie sont effectivement forts. Les flux migratoires restent cependant modestes : 2 650 personnes en 2018. Il est donc surprenant de parler de pression migratoire. Je m'interroge sur l'utilité de ce texte.

Mme Frédérique Dumas. Le protocole tel qu'il a été signé soulève de vrais problèmes de principe. L'article 3 stipule qu'il est possible d'envoyer à l'autre partie les demandes de réadmission par voie électronique. Dans l'étude d'impact, il est indiqué que, pour la partie européenne, les données numérisées des personnes sont protégées par plusieurs lois sur les données personnelles. En revanche, pour la partie arménienne, cette protection est censée se faire par la convention 108 relative à la protection des données personnelles signée par l'Arménie en 2011. La convention 108 a été signée par l'Arménie en octobre 2019, ce qui laisse présager l'absence de transposition en droit interne.

On peut toujours « surtransposer » ou « sous-transposer » un accord. L'accélération des procédures prévue à l'article 6 du protocole pourrait bafouer les conditions du droit d'asile. L'article 7 montre à quel point ce protocole est unilatéral. Ce texte révèle finalement une remise en cause du grand principe que constitue le respect de procédures symétriques. En quoi la prise en compte de la réalité justifie-t-elle de bafouer les grands principes ? Ce texte traduit une démarche idéologique et nous n'y sommes pas non plus favorables.

M. Jean-Paul Lecoq. Ce texte ne va pas être transposé dans tous les pays avec les mêmes droits. Je partage les analyses de Clémentine Autain. On diminue aujourd'hui les contrôles en matière de circulation des marchandises mais on entrave le mouvement de personnes. Ceci constitue un vrai sujet. Cet accord démontre la double vocation de l'Union européenne de fluidifier les déplacements de marchandises et d'entraver ceux des êtres humains. Ce traité met en place des mesures liberticides qui mettent une pression sur l'Arménie. L'accord est aussi asymétrique. Par exemple, l'autorité diplomatique ou consulaire

arménienne est mise en copie des demandes de réadmission adressées par la France alors que la réciproque n'est pas prévue pour les réadmissions demandées par l'Arménie. Il est des moments où il faut avoir la sagesse de dire qu'il n'est plus l'heure de faire ce genre de choses. Nous voterons contre ce traité.

M. Jean-Louis Bourlanges. Je m'associe à ce qui a été dit sur l'intensité des liens qui unissent les Français avec les Arméniens. Je marque en revanche mon désaccord sur la philosophie qui inspire ce rapport. Le fait pour un État de vouloir traiter le problème des populations séjournant irrégulièrement sur son territoire est légitime. C'est une fonction essentielle des États que de définir les conditions juridiques dans lesquelles les citoyens sont en situation régulière. Le présent protocole ne résulte pas de l'exercice d'une prérogative unilatérale ; c'est un accord qui engage les Arméniens. S'ils l'ont signé, c'est qu'ils le considéraient comme étant dans leur intérêt. Une procédure de réadmission fonctionne quand elle repose sur une base mutuelle. J'ajoute que le droit à une justice rapide est un des droits fondamentaux de la personne. Il faut évidemment garantir les droits des personnes concernées mais il importe de décourager les comportements dilatoires.

Si procédure asymétrique il y a, c'est parce que les situations sont fondamentalement différentes. La différenciation des procédures n'est pas nécessairement un signe d'inégalité.

Enfin, le fait que peu de ressortissants arméniens soient concernés ne change rien à l'affaire. L'encadrement juridique en cause est normal.

M. Jacques Maire. L'Arménie nous a apporté une des premières diasporas, extrêmement bien intégrée dans notre pays. De ce fait, il y a un enjeu migratoire particulier. Le bureau de l'OFII en Arménie est axé sur un accompagnement des retours volontaires, avec le financement de projets concrets. L'approche française est profondément humaine. L'asymétrie est normale puisque les situations des deux parties ne sont absolument pas comparables.

M. François de Rugy. J'aimerais souligner au préalable que le débat en commission, tel que nous l'avons aujourd'hui, n'aura pas besoin d'être répété dans l'hémicycle pour lui donner plus de valeur. J'aimerais surtout dire que l'exercice consistant à confier un rapport à un député de l'opposition a démontré à l'instant ses limites. Nous avons eu une présentation biaisée de cet accord, qu'il s'agisse de la responsabilité de l'Union européenne dans sa négociation, de sa signature ou de son application.

Cet accord a été signé en 2013 à Bruxelles, puis le protocole d'application a été signé à Paris en 2016. Il a fallu plus de six ans pour inscrire dans le droit français ce texte de manière efficace. Notre responsabilité est désormais de mettre en œuvre cet accord. L'Arménie a perdu plus de 10 % de sa population ; c'est un pays d'émigration massive. Nous sommes pour une immigration régulée. La France n'est pas un pays fermé.

Mme Laurence Dumont. Il peut être légitime que des présidents de groupe demandent d'avoir des débats dans l'hémicycle sur les questions d'affaires étrangères. Les députés de l'opposition doivent pouvoir s'exprimer et être rapporteurs même sur des projets de loi qu'ils ne soutiennent pas.

Cela étant dit, je rappelle que l'asile ne saurait être une variable d'ajustement d'une politique migratoire. On connaît la difficulté pour les demandeurs d'asile de reconstituer leur

histoire dans une langue qu'ils ne maîtrisent pas ; pour eux, l'accélération des délais et des procédures peut constituer un déni de droit.

Par ailleurs, le transfert de données personnelles vers l'Arménie où le niveau de protection est considéré par l'Union européenne comme non adéquat pose question.

Nous ne voterons pas pour ce projet de loi.

M. Hervé Berville. Je m'étonne que l'on puisse considérer ce protocole d'accord comme liberticide alors qu'il a été négocié et signé sans que jamais notre commission, sous la précédente législature, ne se soit saisie du sujet. Le rapprochement avec la politique actuelle est une construction intellectuelle puisque le protocole a été négocié en 2013. Nous ne sommes pas dans une dynamique de restriction de visas mais plutôt de libéralisation.

Sur la prétendue « asymétrie » dont il est fait grief, il y a un aspect paternaliste à considérer que l'autre partie, en l'espèce l'Arménie, s'est pliée à la contrainte sans protester. L'argument de l'asymétrie ne tient pas car tous les États sont souverains et cherchent à négocier et réguler leurs flux migratoires. Je voterai pour ce protocole.

Mme Clémentine Autain, rapporteure. Je précise que l'OFII a financé 228 projets et 607 personnes en 2019 dans le cadre de l'aide au retour volontaire. Je précise aussi que, depuis la « révolution de velours », l'Arménie n'est plus un pays d'émigration massive.

En ce qui concerne la procédure parlementaire, il ne me semble pas que le Parlement passe un temps excessif à débattre des questions internationales. Celles-ci doivent aussi être un objet de débat important et pas simplement le choix de l'exécutif.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Il est vital que la France continue de soutenir l'Arménie. Si l'on veut développer des voies de migrations légales plus fortes et augmenter le nombre de visas, il importe de mieux encadrer ce qui est illégal et irrégulier.

Sur la procédure parlementaire, nous avons déjà eu des rapports où le rapporteur était opposé à l'adoption du projet de loi. Il me paraît par ailleurs essentiel que notre Assemblée puisse discuter quelques heures par mois en séance publique de questions internationales et de politique étrangère.

*La commission **adopte** l'article unique ainsi que l'ensemble du projet de loi **sans modification**.*

*

* *

Informations relatives à la Commission

La Commission a nommé :

- *M. Pierre Cordier*, rapporteur du projet de loi autorisant la ratification du protocole portant amendement de la convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs (n° 2494) ;

- *Mme Sira Sylla* et *M. M'jid El Guerrab*, co-rapporteurs de la mission flash sur la politique des visas.

La séance est levée à 11 heures 55.



Membres présents ou excusés

Présents. - Mme Ramlati Ali, Mme Aude Amadou, Mme Clémentine Autain, M. Frédéric Barbier, M. Hervé Berville, M. Yves Blein, M. Jean-Claude Bouchet, M. Jean-Louis Bourlanges, M. Pierre Cabaré, Mme Samantha Cazebonne, Mme Annie Chapelier, Mme Mireille Clapot, M. Jean-Michel Clément, M. Alain David, M. Bernard Deflesselles, M. Christophe Di Pompeo, Mme Frédérique Dumas, Mme Laurence Dumont, M. Pierre-Henri Dumont, M. Nicolas Dupont-Aignan, M. M'jid El Guerrab, M. Michel Fanget, Mme Anne Genetet, M. Éric Girardin, Mme Olga Givernet, M. Michel Herbillon, M. Rodrigue Kokouendo, Mme Aina Kuric, M. Mustapha Laabid, M. Jérôme Lambert, M. Jean-Paul Lecoq, Mme Martine Leguille-Balloy, Mme Marion Lenne, Mme Brigitte Liso, M. Mounir Mahjoubi, M. Jacques Maire, M. Jean François Mbaye, M. Christophe Naegelen, M. Frédéric Petit, Mme Bérengère Poletti, M. Jean-François Portarrieu, Mme Isabelle Rauch, M. François de Rugy, Mme Marielle de Sarnez, Mme Liliana Tanguy, M. Guy Teissier, Mme Nicole Trisse

Excusés. - M. Lénaïck Adam, M. Moetai Brotherson, M. Claude Goasguen, M. Meyer Habib, M. Christian Hutin, M. Bruno Joncour, M. Hubert Julien-Laferrière, Mme Sonia Krimi, Mme Amélia Lakrafi, Mme Nicole Le Peih, M. Jean-Luc Mélenchon, M. Hugues Renson, Mme Laetitia Saint-Paul, Mme Valérie Thomas, M. Sylvain Waserman

Assistait également à la réunion. - M. Dino Cinieri