



N° 2555

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 janvier 2020

## 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 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**,*

PAR MME CLÉMENTINE AUTAIN

Députée

---

ET

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

---

Voir les numéros :

*Assemblée nationale* : **2065**.

*Sénat* : **523, 564, 565 et T.A. 113 (2018-2019)**.



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. LE PRÉSENT PROTOCOLE : UN TEXTE QUI N'EST TECHNIQUE QU'EN APPARENCE</b> .....	7
A. LA DÉCLINAISON FRANÇAISE DE L'ACCORD DIT DE « RÉADMISSION » ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET L'ARMÉNIE .....	7
B. UN TEXTE QUI ÉLARGIT LES POSSIBILITÉS D'EXPULSION DES RESSORTISSANTS ARMÉNIENS .....	8
<b>II. LE CONTEXTE : UNE UNION EUROPÉENNE PRÊTE À TOUT POUR REPOUSSER OU RENVOYER LES MIGRANTS</b> .....	11
A. LA « POLITIQUE MIGRATOIRE » DE L'UNION EUROPÉENNE ET DU GOUVERNEMENT FRANÇAIS : LA FERMETURE PAR TOUS LES MOYENS .....	11
B. L'APPLICATION AUX « PARTENAIRES ORIENTAUX » : LES TRAITÉS INÉGAUX EN MATIÈRE DE MOBILITÉ DES PERSONNES .....	13
1. Le « partenariat oriental » .....	13
2. Le cas particulier de l'Arménie .....	15
C. UNE POSITION FRANÇAISE TEINTÉE D'HYPOCRISIE .....	16
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	19
<b>ANNEXE : TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION</b> .....	29



## INTRODUCTION

En 2013, l'Union européenne et l'Arménie ont signé un accord dit de « réadmission ». Cet accord prévoyait la possibilité de protocoles d'application que passeraient les États membres avec l'Arménie, ce que la France a fait en 2016. Le présent projet de loi propose l'approbation de ce protocole bilatéral.

On pourrait ne voir dans ce texte qu'un dispositif technique sans grand enjeu, n'était son objet : le terme « réadmission » est l'un des euphémismes employés pour désigner l'expulsion des étrangers vers leur pays d'origine. La vie entière d'êtres humains est déterminée par les règles et les accords qui facilitent, ou non, leur éventuelle expulsion.

L'approbation de ce protocole, qui nous est aujourd'hui demandée, serait dans la logique de la politique du Gouvernement actuel, une politique qui vise à toujours plus réduire les droits des étrangers et à faciliter leur expulsion par des mesures telles que l'allongement de la détention de ceux dont les papiers ne sont pas en règle, la restriction de leur accès aux soins de santé, la limitation de leurs possibilités de saisine du juge des libertés et de la détention, la multiplication des procédures expéditives utilisant par exemple les audiences en visio-conférence, l'accélération des procédures d'asile, l'assignation à résidence des demandeurs d'asile, le contrôle administratif des résidents des centres d'accueil, *etc.*

Derrière son aspect technique, le présent protocole s'inscrit dans la même démarche liberticide : il va au-delà du texte européen qu'il décline en élargissant la liste des documents censés prouver l'identité et la nationalité des personnes (pour pouvoir les expulser) et en disposant que l'audition par les autorités consulaires qui peut être nécessaire pour établir ces éléments pourrait se faire par visio-conférence, voire au téléphone, depuis un lieu de détention (afin d'accélérer la procédure conduisant à l'expulsion).

Ce protocole est également une illustration de la nature des accords, véritables « traités inégaux », que l'Union européenne en général et la France en particulier imposent aux pays limitrophes qu'elles appellent leurs « partenaires orientaux », dont fait partie l'Arménie. Alors qu'une plus grande liberté de circulation est la première demande des peuples de ces pays, nous refusons de traiter des questions de mobilité dans les accords généraux d'association et de partenariat que nous passons avec eux. Nous conditionnons l'exemption de visa pour les courts séjours, l'une de leurs attentes les plus fortes, à un processus bureaucratique dilatoire qui comprend notamment, comme préalable obligatoire, la signature d'accords de « réadmission ».

Encore, s'agissant de l'Arménie, le « dialogue » sur la libéralisation des visas n'est-il toujours pas débuté, six ans après la signature de l'accord de

« réadmission ». Dans le temps même où nos gouvernants tiennent de grands discours sur l'amitié franco-arménienne, ils freinent toute évolution sur les revendications d'ouverture sur les visas.

Tout cela en raison d'une soi-disant « pression migratoire ». Il est vrai qu'en raison des liens très forts qui existent entre les peuples français et arménien, les citoyens de la République d'Arménie souhaitent plus souvent se rendre en France que dans d'autres États membres de l'Union européenne. Devons-nous regretter que la France représente encore une certaine attraction pour des peuples épris de liberté ?

L'analyse des données disponibles devrait en tout état de cause rassurer tout un chacun sur la soi-disant « pression migratoire » arménienne : les citoyens arméniens ont en 2018 déposé environ 2 % des demandes d'asile enregistrées dans notre pays ; moins de 200 sont « éloignés », c'est-à-dire expulsés, chaque année, ce d'ailleurs avec la pleine coopération des autorités arméniennes, que nous mettons sous pression et qui délivrent 92 % des laissez-passer consulaires que nous leur demandons.

Le présent protocole apparaît donc comme tout aussi inutile, face à un problème qui n'existe pas, qu'il est liberticide. Votre rapporteure vous invite à rejeter le projet de loi qui en permettrait l'entrée en vigueur, afin de marquer, au moins symboliquement, un coup d'arrêt à une politique migratoire qui porte atteinte aux droits élémentaires des personnes.

## I. LE PRÉSENT PROTOCOLE : UN TEXTE QUI N'EST TECHNIQUE QU'EN APPARENCE

### A. LA DÉCLINAISON FRANÇAISE DE L'ACCORD DIT DE « RÉADMISSION » ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET L'ARMÉNIE

Le présent protocole a pour objet, d'après son intitulé, l'« *application de l'accord entre l'Union européenne et la République d'Arménie concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier* », accord qui a été signé le 19 avril 2013. Le protocole a pour sa part été signé le 27 octobre 2016 à Paris, entre la France et l'Arménie.

Effectivement, l'accord euro-arménien dit de « réadmission » de 2013 stipule, en son article 20, que les États membres de l'Union européenne (Union européenne) et l'Arménie peuvent conclure des protocoles bilatéraux portant sur « *la désignation des autorités compétentes, des points de passage frontaliers et l'échange des points de contact ; les conditions applicables au retour sous escorte, y compris au transit sous escorte des ressortissants de pays tiers et des apatrides ; les moyens et documents s'ajoutant à ceux énumérés [dans des annexes de l'accord] ; les modalités de réadmission dans le cadre de la procédure accélérée ; la procédure applicable aux auditions* ». Le présent protocole répond bien à ces différents *items*.

Avant d'en évoquer les clauses plus précisément, il est nécessaire de rappeler ce que recouvre l'euphémisme « réadmission » : les accords de « réadmission » visent exclusivement à faciliter ce que l'on doit bien appeler, en langage courant <sup>(1)</sup>, l'expulsion, avec l'accord plus ou moins contraint de leur pays d'origine, des étrangers dépourvus de papiers en règle.

Les accords de réadmission facilitent les expulsions car ce sont des instruments internationaux, présentés comme égaux car réciproques, par lesquels des pays (ou des blocs de pays comme l'Union européenne) s'engagent à accepter et faciliter le retour forcé, sur leur sol, de leurs nationaux expulsés par un autre pays signataire, voire le retour forcé de citoyens de pays tiers ou d'apatrides au motif qu'ils auraient préalablement séjourné sur leur territoire.

Notre diplomatie aussi bien que la diplomatie européenne affectionnent ce type d'accords. L'article 79 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne mentionne explicitement la possibilité d'accords de réadmission passés par l'Union au nom de ses États membres. Ils peuvent aussi être conclus directement entre États. La France a signé à ce jour pas moins de vingt-cinq accords bilatéraux de réadmission et l'Union européenne en a signé dix-sept.

---

(1) Juridiquement, dans le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, l'« expulsion » n'est que l'un des multiples modes de renvoi des étrangers, en l'espèce réservé à ceux en situation régulière que l'on veut expulser pour raison d'ordre public.

L'accord de réadmission Union européenne-Arménie de 2013 est donc un texte classique. Sans entrer dans le détail de ses clauses, on doit en indiquer les principales.

Cet accord pose d'abord l'obligation réciproque, entre les États membres de l'Union européenne et l'Arménie, de réadmettre sur leur territoire « *toute personne qui ne remplit pas, ou ne remplit plus, les conditions d'entrée, de présence ou de séjour applicables sur le territoire [du pays requérant], lorsqu'il est prouvé, ou peut être valablement présumé sur la base du commencement de preuve fourni, que cette personne est un ressortissant [du pays requis]* ». Cette obligation concerne aussi les ressortissants de pays tiers et les apatrides « *lorsqu'il est prouvé, ou peut être valablement présumé sur la base du commencement de preuve fourni* » qu'ils détiennent un visa valide ou un titre de séjour du pays requis, ou bien sont entrés illégalement après avoir séjourné ou transité par son territoire.

L'accord détaille ensuite un certain nombre de règles procédurales : contenu des demandes de réadmission, moyens de preuve de la nationalité (qui est la condition de la réadmission), délais de traitement des demandes, modalités de « transfert » ou « transit » des personnes expulsées en conséquence...

## **B. UN TEXTE QUI ÉLARGIT LES POSSIBILITÉS D'EXPULSION DES RESSORTISSANTS ARMÉNIENS**

L'objet du présent projet de loi n'est pas l'accord Union européenne-Arménie présenté *supra*, mais le protocole franco-arménien d'application conclu en 2016.

Celui-ci peut être vu comme un texte largement technique, une sorte de mode d'emploi procédural : par exemple, son **article 1<sup>er</sup>** est consacré à l'identification de toutes les administrations, policières ou diplomatiques, en France et en Arménie, qui sont compétentes pour la mise en œuvre des différentes phases des procédures de réadmission. Cette présentation va jusqu'à indiquer les adresses postales, numéros de téléphone, adresses internet et horaires d'ouverture des unes et des autres. Dans le même esprit, l'**article 2** désigne les points de passage des expulsions : les aéroports internationaux de Roissy (en France) et Zvartnots (en Arménie).

Cependant, plusieurs articles du protocole, en précisant et en complétant le texte européen, ont clairement pour objectif de faciliter les expulsions. D'autres dispositions dénotent que ce protocole, présenté comme un accord imposant des obligations réciproques, est surtout conçu pour fonctionner dans un seul sens.

L'**article 3**, qui définit les procédures applicables aux demandes de réadmission, reprend pour l'essentiel les dispositions de l'accord Union européenne-Arménie précité, marquées par un souci de rapidité plus que d'examen soigneux des dossiers : les demandes de réadmission peuvent être transmises par tout moyen, notamment par voie électronique ; le pays requis doit répondre dans les douze jours calendaires ; en cas d'accord, un laissez-passer consulaire (LPC) doit être délivré dans les trois jours ouvrables.



Il est significatif que les dispositions de cet article ne soient pas strictement réciproques. Il est ainsi prévu que l'autorité diplomatique ou consulaire arménienne est mise en copie des demandes de réadmission adressées par la France, puis de la réponse qui leur est donnée ; il n'y a en revanche pas de clause symétrique concernant les réadmissions demandées par l'Arménie. Mettre en copie un consulat pour qu'il puisse préparer rapidement un laissez-passer qui va devoir être délivré est sans doute une mesure de bonne administration. Mais l'absence de réciprocité de la disposition montre bien dans quel sens le protocole est conçu pour servir... Dans le même esprit et conformément à l'accord Union européenne-Arménie, il est prévu au présent article 3 et à l'**article 7** du protocole, en cas de non-délivrance d'un laissez-passer par les autorités consulaires arméniennes, que ce soit l'administration française elle-même qui puisse produire un « *document de voyage* » que l'administration arménienne est donc tenue de reconnaître. La clause réciproque n'existe pas.

L'**article 4** du protocole vise à compléter et préciser, par rapport à l'accord Union européenne-Arménie, la liste des documents « *valant commencement de preuve* » pour demander la réadmission de ressortissants de pays tiers et d'apatrides ayant transité par le pays requis de les « réadmettre ». Doivent ainsi être considérés comme tels : un visa expiré depuis moins de six mois délivré par le pays requis, un titre de séjour expiré depuis moins d'un an délivré par le même, un récépissé de renouvellement de carte de séjour expiré depuis moins d'un an, tout document officiel indiquant l'identité de la personne concernée, *etc.*

Cet élargissement des preuves documentaires admises a bien pour objet de faciliter les expulsions.

L'**article 5** est relatif aux auditions qui sont organisées pour confirmer, en l'absence de documents probants, la nationalité des personnes en vue de leur expulsion. Ces auditions sont effectuées auprès des autorités diplomatiques ou consulaires du pays requis de « réadmettre » ses ressortissants. L'article précise dans quelles conditions ont lieu ces auditions : elles peuvent se tenir dans les locaux diplomatiques du pays requis – ce qui devrait être la norme –, mais aussi, par téléphone, visio-conférence, dans un centre de rétention administrative, une « zone d'attente » (aéroportuaire) ou une prison.

Les choses sont claires : il s'agit moins de veiller aux droits des personnes que d'aller vite.

L'**article 6** définit la « *procédure de réadmission accélérée* » applicable aux personnes arrêtées en « *région frontalière* » – ce concept recouvrant notamment les aéroports – et en provenance directe du pays requis : afin de les expulser sans perdre de temps (et sans leur laisser le temps d'exercer leurs droits, par exemple de demander l'asile), les délais procéduraux sont réduits au strict minimum : la demande de réadmission est transmise dans les deux jours ouvrables suivants et la réponse doit être donnée dans le même délai.

Les **articles 8 et 9** traitent respectivement de la procédure de transit – quand l’expulsion implique de passer par un pays tiers – et du « retour sous escorte », c’est-à-dire sous surveillance policière. Le texte prétend concilier la contrainte exercée avec les principes du droit international et humanitaire : les membres de l’escorte ne doivent pas être armés, ni être en uniforme ; leurs prérogatives comprennent cependant, outre la légitime défense, le droit de procéder à une « *intervention raisonnable et proportionnée, afin d’empêcher la personne concernée de fuir, d’infliger des blessures à elle-même ou à un tiers, ou de causer des dommages matériels* ».

Tout est donc dans l’interprétation de cette formulation : qu’est-ce qu’une « *intervention raisonnable et proportionnée* » ?

Enfin l’**article 10** traite de la prise en charge des coûts des expulsions, puis les **articles 11 à 14** comprennent des dispositions finales habituelles dans les accords internationaux (langue de communication, rapports avec d’autres accords internationaux, règlement des difficultés éventuelles d’interprétation et d’application, conditions d’entrée en vigueur et d’amendement).

## II. LE CONTEXTE : UNE UNION EUROPÉENNE PRÊTE À TOUT POUR REPOUSSER OU RENVOYER LES MIGRANTS

### A. LA « POLITIQUE MIGRATOIRE » DE L'UNION EUROPÉENNE ET DU GOUVERNEMENT FRANÇAIS : LA FERMETURE PAR TOUS LES MOYENS

En 2015, un million de réfugiés ont franchi la Méditerranée. La moitié d'entre eux étaient syriens, un quart afghan ou irakien : ils fuyaient en grande majorité des pays ravagés par les guerres civiles, les interventions étrangères, le terrorisme aveugle, les massacres, viols et expulsions de communautés entières en raison de leur religion ou de leur appartenance ethnique. Bref, c'étaient incontestablement des « réfugiés » auxquels tous les pays attachés aux principes humanitaires fondamentaux devaient protection. De plus, leur nombre total ne représentait jamais que 0,2 % de la population totale de l'Union européenne. Cela n'apparaissait pas comme un fardeau insurmontable. Pourtant, l'Europe n'a pas su s'organiser pour l'accueil de ces réfugiés ; bien au contraire elle s'est divisée et hérissée de barbelés.

Depuis lors, l'action de l'Union européenne est centrée sur la fermeture de ses frontières et l'expulsion de ceux qui auraient réussi à les franchir. Il suffit pour s'en convaincre de lire le dernier rapport d'« avancement » produit par la Commission européenne sur la question<sup>(1)</sup>. Il est significatif que le premier des « progrès clés » dont se félicite la Commission dans ce document soit la réduction du nombre des entrées de migrants sans papiers, tombé à son plus bas niveau depuis cinq ans en 2018, ce grâce aux « approches innovantes adoptées pour les partenariats avec des pays tiers ».

Le rapport précédent ayant le même objet, datant de quelques mois<sup>(2)</sup>, qualifiait d'« objectif prioritaire » le fait de « remédier au faible taux de retour au départ de l'Union européenne ». Pour ce faire, il recommandait « d'agir au sein de l'Union européenne, mais aussi de collaborer avec les pays tiers. Les États membres devraient prendre certaines mesures immédiates pour améliorer leurs procédures internes de retour (...). L'adoption de telles mesures immédiates par les États membres devrait être accompagnée de mesures supplémentaires prises au niveau de l'Union européenne (...). L'investissement dans le dialogue avec les pays partenaires au cours des quatre dernières années a débouché sur des avancées tangibles. La coopération sur la base des dix-sept accords de réadmission existants et des six dispositifs pratiques adoptés plus récemment commence à produire des résultats dans les domaines de l'identification, de la

---

(1) Commission européenne, COM(2019) 481 final, 16 octobre 2019, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil – Rapport d'avancement sur la mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migration.

(2) Commission européenne, COM(2019) 126 final, 6 mars 2019, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil – Rapport d'avancement sur la mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migration.

*fourniture de documents et des retours en bon ordre, avec l'appui d'un soutien opérationnel. Toutefois, pour que ce cadre puisse donner sa pleine mesure – et pour faire face à une possible augmentation des besoins en matière de retours –, les États membres doivent exploiter toutes les possibilités qu'il offre, participer activement à la gestion des accords et des dispositifs et signaler tout problème de mise en œuvre à la Commission ».*

La Commission indique bien là tout ce qu'elle attend des accords de réadmission, dont fait partie celui avec l'Arménie, et met plus généralement en avant la coopération avec les pays partenaires. Cette dernière a principalement été développée pour leur sous-traiter la gestion des migrants.

Depuis 2016, la Turquie, qualifiée de « *partenaire essentiel de l'Union européenne* » pour la gestion des migrations dans le rapport précité, a ainsi reçu 6 milliards d'euros pour bloquer le passage des réfugiés vers la Grèce, quelles que soient par ailleurs les préoccupations, pour employer un euphémisme, que suscitent sa politique étrangère et sa répression des opposants et des militants des droits de l'homme.

Le Maroc a également bénéficié de fonds européens (238 millions d'euros) pour le contrôle de ses frontières.

Enfin, l'Union européenne s'est appuyée dès l'été 2016 sur ce qui tenait lieu d'État en Libye pour financer les garde-côtes libyens, mettre en place un centre de coordination du sauvetage maritime à Tripoli et instaurer une zone de sauvetage à responsabilité libyenne dans les eaux internationales, tout cela avec pour objectif de débarquer en Libye le plus grand nombre possible de personnes secourues en mer. Le budget total de coopération de l'Union européenne dans ce pays atteint 467 millions d'euros. Tout un chacun sait pourtant comment les migrants sont traités en Libye, qu'ils soient placés en détention dans les centres officiels ou réduits en esclavage par des milices. En juillet dernier, après la mort de plus de 50 personnes dans le bombardement d'un centre de détention à Tajoura, les plus hauts responsables des deux organisations onusiennes compétentes pour les migrants et réfugiés, l'Agence des Nations unies pour les réfugiés (HCR) et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) – des personnalités qui sont habituées à s'exprimer en langage « diplomatique » – ont clairement indiqué ce qu'ils pensaient du traitement réservé aux migrants en Libye, un pays qui n'est pas un « *port sûr* », et des conséquences que la communauté internationale devrait en tirer <sup>(1)</sup> : « *La communauté internationale devrait considérer la protection des droits humains des migrants et des réfugiés comme un élément central de son engagement en Libye (...). Il faut faire cesser la mise en détention des personnes débarquées en Libye après qu'elles ont été secourues en mer (...). Pour les quelque 50 000 réfugiés et demandeurs d'asile enregistrés qui vivent actuellement ailleurs en Libye, ainsi que pour les 800 000 migrants environ, davantage d'aide*

---

(1) Voir : Déclaration conjointe du Haut-commissaire des Nations unies pour les réfugiés Filippo Grandi et du directeur général de l'Organisation pour les migrations internationales Antonio Vitorino, 11 juillet 2019.

*est nécessaire pour améliorer leurs conditions de vie, mieux protéger les droits humains et diminuer le nombre des personnes livrées aux mains de passeurs et de trafiquants d'êtres humains. Tout doit être mis en œuvre pour éviter que les personnes secourues en Méditerranée ne soient débarquées en Libye, un pays qui ne peut être considéré comme un port sûr (...). »*

Quant au gouvernement français, son action s'inscrit très clairement dans la même ligne que celle des institutions européennes : il s'agit d'accueillir moins et d'expulser plus. C'est bien l'objet des multiples mesures inscrites dans la loi « asile et immigration » de 2018<sup>(1)</sup> ou dans les annonces les plus récentes<sup>(2)</sup> : doublement de la durée maximale de détention possible pour les étrangers ; allongement de la durée de la « retenue » policière pour vérification du droit au séjour ; réduction du délai de dépôt des demandes d'asile en procédure non-accelérée ; généralisation des procédures expéditives telles que les audiences judiciaires en visio-conférence ; retardement de la possibilité de saisir le juge des libertés et de la détention pour les étrangers détenus en vue de leur expulsion ; obligation de résider dans une région déterminée pour les demandeurs d'asile, voire assignation à résidence ou détention dans certains cas ; contrôle administratif des listes de résidents des centres d'accueil ; « logique visa/réadmission », c'est-à-dire chantage aux visas pour les pays refusant la « réadmission » de leurs citoyens ; réduction de l'accès des demandeurs d'asile et des personnes en situation irrégulière aux soins de santé...

## **B. L'APPLICATION AUX « PARTENAIRES ORIENTAUX » : LES TRAITÉS INÉGAUX EN MATIÈRE DE MOBILITÉ DES PERSONNES**

Cette politique de restriction systématique des migrations et des droits des migrants, l'Union européenne l'applique aussi à ceux qu'elle appelle ses « partenaires orientaux », dont l'Arménie.

### **1. Le « partenariat oriental »**

L'Union européenne a développé à partir des années 2000 une « politique de voisinage » en direction des pays limitrophes, au Sud et à l'Est, lorsqu'il est apparu de plus en plus clairement que ceux-ci n'avaient pas, du moins à court et moyen termes, de réelles perspectives d'adhésion à l'Union.

Au Sud, cette orientation a donné la « politique méditerranéenne ». À l'Est, le « partenariat oriental » a été lancé en 2009 en direction de six anciennes républiques soviétiques : Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Géorgie, Moldavie et Ukraine (la Russie étant délibérément laissée de côté).

---

(1) Loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

(2) Celles du Comité interministériel sur l'immigration et l'intégration du 6 novembre 2019.

Le cœur de l'offre politique faite aux « partenaires orientaux » résidait, en l'absence de perspectives explicites d'adhésion à l'Union européenne, dans la proposition d'accords d'association qui étaient aussi des accords de libre-échange quasi-intégral conduisant à une intégration *de facto* au « marché unique ». Après une période de transition, les « partenaires orientaux » pourraient y vendre pratiquement tous leurs produits sans droits de douane ni restrictions, bénéficieraient d'aides européennes, mais devraient aussi ouvrir totalement leurs économies aux entreprises européennes et modifier toutes leurs législations économiques et réglementations techniques pour se conformer à l'« acquis communautaire », et ce sans adhésion, donc sans pouvoir décisionnel.

Trois pays – Géorgie, Ukraine et Moldavie – ont conclu en 2014 ce type d'accords d'association, qui ont servi à conforter les positions économiques des grandes entreprises européennes. Il est à cet égard significatif d'observer le déséquilibre des échanges commerciaux entre l'Union européenne et ces trois pays : l'Union exporte trois fois plus de marchandises en Géorgie qu'elle n'en importe depuis ce pays (en 2018, 2,11 milliards d'euros d'exportations européennes vers ce pays contre 0,65 milliard d'importations européennes dans l'autre sens) ; avec l'Ukraine et la Moldavie, le déséquilibre est moindre mais la balance penche également en faveur de l'Union européenne (toujours en 2018, avec l'Ukraine, 22 milliards d'euros d'exportations européennes contre 18 milliards d'importations ; avec la Moldavie, 2,76 milliards d'exportations européennes contre 1,88 milliard d'importations).

Cependant les peuples des partenaires orientaux n'avaient pas seulement des aspirations de pouvoir d'achat. Ils voulaient et veulent aussi, voire surtout, la liberté de voyager et éventuellement de s'installer dans le reste de l'Europe.

Face à cette aspiration fondamentale, l'Union européenne a dû faire des concessions, mais a profité de sa position de force pour imposer un traitement à part et restrictif. Il a en effet été décidé que les questions de mobilité des personnes ne seraient pas réglées par les accords d'association, alors même que ceux-ci ont une portée très large et abordent un nombre considérable de questions. Mais, pour ce qui est de la mobilité des personnes, les progrès ont été renvoyés à d'autres cadres de négociation, très rigoureusement contrôlés.

L'Union européenne a donc proposé à ses voisins une « *approche globale de la question des migrations et de la mobilité* » qui promouvait une politique migratoire prétendument équilibrée. Cette orientation a été traduite à travers des « *partenariats pour la mobilité* » qui ont été signés notamment avec la Moldavie, la Géorgie et l'Azerbaïdjan entre 2008 et 2013.

Pour la demande principale des peuples, à savoir la suppression de l'obligation de visa pour entrer dans l'espace Schengen, l'Union européenne a imposé un processus long et séquentiel : elle a proposé la signature d'accords de facilitation des visas (facilitation ne signifiant pas exemption de visa, mais allègement et accélération des procédures, diminution des frais, *etc.*) ; elle a

subordonné cette offre à la signature d'accords de réadmission comme l'accord Union européenne-Arménie que nous avons décrit *supra* ; ensuite seulement pouvait être ouvert un « dialogue » sur la suppression de l'obligation de visa ; celui-ci était accompagné d'un plan d'action obligatoire (adaptation législative et réglementaire des pays, mise en œuvre effective, évaluation) ; enfin seulement, une fois remplis les critères posés dans le plan d'action, on pouvait envisager une décision, par le Conseil de l'Union européenne, de supprimer ou non l'obligation de visa pour les courts séjours (moins de trois mois).

Tout cela, accompagné de moult rapports, audits et procédures dilatoires, a finalement débouché sur la levée de l'obligation de visa, pour les courts séjours dans l'Union européenne, au bénéfice des citoyens moldaves, géorgiens et ukrainiens. Pour les Géorgiens et les Ukrainiens, cette exemption n'a été opérationnelle qu'au cours de l'année 2017, soit trois ans après la signature des accords d'association.

## 2. Le cas particulier de l'Arménie

Compte tenu de ses liens particuliers avec la Russie, notamment dans le domaine économique avec l'appartenance à l'Union économique eurasiatique, l'Arménie ne pouvait pas signer un accord d'association comparable à ceux conclus par la Moldavie, la Géorgie et l'Ukraine. Cependant, les aspirations européennes du peuple arménien sont grandes, tout autant que son désir de liberté, ce qui a amené l'Union européenne et le gouvernement arménien à chercher une formule pour concrétiser la force de leurs liens : cela a donné l'accord de « *partenariat global et renforcé* » signé le 24 novembre 2017.

Comme les accords d'association susmentionnés, cet accord à prétention « globale » laisse pourtant explicitement de côté la question de la mobilité des personnes, comme l'Union européenne l'a imposé, se contentant de « bonnes paroles ». Son préambule réaffirme certes que « *le renforcement de la mobilité des citoyens des parties dans un environnement sûr et bien géré reste un objectif essentiel* ». Mais l'ouverture d'un dialogue effectif sur les visas, est-il précisé, n'aura lieu qu'« *en temps voulu (...), pour autant que les conditions d'une mobilité bien gérée et sûre soient réunies (...)* ».

Le résultat : l'Arménie a signé avec l'Union européenne, entre 2011 et 2013, le « partenariat pour la mobilité » et les accords de facilitation des visas mais aussi de réadmission qui lui étaient proposés ; mais le « dialogue » préalable à la suppression de l'obligation de visa pour entrer dans l'Union européenne n'est toujours pas engagé – alors que, dans l'autre sens, l'Arménie a libéralisé unilatéralement le régime des visas de court séjour pour les ressortissants européens dès janvier 2013.

Nous sommes bien dans un système de « traités inégaux » que l'Union européenne a le pouvoir d'imposer à ses « partenaires ».

### C. UNE POSITION FRANÇAISE TEINTÉE D'HYPOCRISIE

Il existe un lien particulier entre la France et l'Arménie.

Un demi-million de nos compatriotes ont des origines arméniennes ; leurs ascendants sont le plus souvent arrivés sur notre sol après le drame du génocide de 1915.

Ce lien affectif, humain, est régulièrement mis en avant, y compris par le Président de la République Emmanuel Macron. C'est ainsi qu'au sommet de la Francophonie tenu à Erevan le 11 octobre 2018, celui-ci n'a pas manqué de saluer la place occupée par l'Arménie *« dans le cœur des Français. À Paris, Marseille, Lyon ou ailleurs, prononcer le nom Arménie, c'est faire vibrer une corde de la sensibilité nationale. Car l'Arménie n'est pas seulement le nom d'une grande culture, d'une civilisation qui s'enracine dans la profondeur des siècles, le nom d'une des grandes tragédies de l'histoire qui interpelle l'ensemble de l'humanité. Ce sont aussi pour mes compatriotes des visages. Ceux de ces 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, qui aiment avec une passion sans limite la France qui leur a ouvert les bras, comme ils aiment leur patrie d'origine d'un amour éternel (...) »*.

Cette vision de notre lien avec l'Arménie, nous sommes très nombreux à la partager.

Mais elle a aussi une conséquence, bien naturelle : c'est en France que réside la plus grande communauté, en Europe (hors Russie), non pas seulement de personnes d'origine arménienne, mais aussi d'Arméniens au sens strict, c'est-à-dire de citoyens de la République d'Arménie. Ils étaient fin 2018 un peu plus de 20 000 d'après les titres de séjour en vigueur, donc sans compter les binationaux (qui n'ont pas besoin d'un titre de séjour). Leur nombre a augmenté de 55 % depuis 2013, ce qui rend compte de l'attractivité de notre pays.

Dans ce contexte, il n'est pas étonnant qu'il y ait de temps en temps des citoyens arméniens qui séjournent en France sans disposer de papiers en règle.

Parfois ils sont expulsés ou plutôt « éloignés » selon la terminologie officielle : 178 « éloignements » en 2018, 147 sur les sept premiers mois de l'année en cours. Ces éloignements sont d'ailleurs effectués avec une coopération exemplaire des autorités arméniennes, lesquelles « jouent le jeu » qui leur a été imposé : en 2018, 92 % des laissez-passer consulaires demandés par la France à l'Arménie ont été délivrés en temps utile.

Parfois aussi, ces personnes exercent leur droit à demander l'asile. Le fait est que la France est le pays européen qui enregistre le plus grand nombre de demandeurs d'asile arméniens. Mais il ne s'agit jamais que de 2 650 personnes (en 2018, mineurs pris en compte). Et ces demandes d'asile ne sont pas toujours infondées, ne constituent pas toujours de soi-disant « détournements » du droit



d'asile. En 2018, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) a tranché sur 1 987 demandes d'asile présentées par des Arméniens : sur celles-ci, 226 ont été acceptées soit en première instance, soit en appel devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA)<sup>(1)</sup>. On peut dire que cela ne représente que 11 % de taux d'acceptation. Mais il est aussi légitime de souligner que ce sont 226 personnes qui avaient à bon droit demandé l'asile en France, quelles que soient les conditions dans lesquelles elles étaient entrées dans notre pays.

Face à cette soi-disant « pression migratoire » bien limitée, est-il digne que la France soit en fait, tout en tenant des discours emphatiques sur l'amitié avec l'Arménie, l'un des pays européens les plus réticents à l'ouverture du « dialogue sur les visas » avec ce pays, premier pas vers une future suppression de l'obligation de visa ?

Et était-il urgent de conclure le présent protocole, destiné à faciliter, pour les expulsions, une coopération des autorités arméniennes qui nous est déjà acquise ? Apparemment, la France est avec les pays du Benelux l'un des États membres les plus avancés dans la ratification d'un protocole d'application de l'accord de réadmission Union européenne-Arménie. Nos autres partenaires européens n'en ont pas vu l'utilité, ou en sont encore dans la phase des négociations.

Le présent protocole est-il vraiment utile ? Son utilité éventuelle justifie-t-elle d'y inscrire des dispositions qui vont au-delà du texte européen qu'il applique et portent atteinte aux droits des personnes, comme la possibilité d'opérer des « auditions » par visio-conférence, voire au téléphone, depuis des lieux de détention ? Ce sont des questions qui méritent d'être posées.

---

(1) Source : OFPRA, Rapport d'activité 2018.



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

*Lors de sa réunion du mercredi 8 janvier 2020, la Commission examine 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 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 (n° 2065) (Mme Clémentine Autain, rapporteure).*

**Mme la présidente Marielle de Sarnez.** Le 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 partagé 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 citiez 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 réciprocité 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.*



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

### **Article unique**

Est autorisée 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 (ensemble une annexe), signé à Paris le 27 octobre 2016, et dont le texte est annexé à la présente loi.