

# A S S E M B L É E      N A T I O N A L E

X V I <sup>e</sup>      L É G I S L A T U R E

## Compte rendu

### Commission des affaires étrangères

Mercredi  
14 juin 2023  
Séance de 09 h 00

Compte rendu n° 60

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

**Présidence  
de M. Jean-Louis  
Bourlanges,  
*Président***

- Examen, ouvert à la presse, et vote sur les projets de loi suivants :
  - projet de loi autorisant l'approbation de l'avenant entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg au protocole d'accord du 20 mars 2018 relatif au renforcement de la coopération en matière de transports transfrontaliers et à la convention du 23 octobre 2020 relative au financement d'aménagements visant à renforcer la desserte ferroviaire et favoriser les mobilités durables (n° 1183) (M. Philippe Guillemard, rapporteur) . 2
  - projet de loi autorisant l'approbation du protocole entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Macédoine du Nord portant application de l'accord du 18 septembre 2007 concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier, signé à Skopje le 5 juillet 2021 (n° 898) (M. Pierre-Henri Dumont, rapporteur) ..... 12
- Informations relatives à la commission ..... 22



**La commission procède à l'examen, ouvert à la presse, et au vote de deux projets de loi.**

*Présidence de M. Jean-Louis Bourlanges, président*

*La séance est ouverte à 9 h 00*

**•Projet de loi autorisant l'approbation de l'avenant entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg au protocole d'accord du 20 mars 2018 relatif au renforcement de la coopération en matière de transports transfrontaliers et à la convention du 23 octobre 2020 relative au financement d'aménagements visant à renforcer la desserte ferroviaire et favoriser les mobilités durables (n° 1183) (M. Philippe Guillemard, rapporteur)**

**M. le président Jean-Louis Bourlanges.** Le premier accord international dont nous examinons ce matin le projet de loi autorisant l'approbation, qui est relatif aux relations entre le Luxembourg et la France, concerne des problèmes extrêmement intéressants et complexes, même s'ils semblent en apparence ténus. Nous avons là affaire à un partenaire très attentif et désireux que les accords conclus avec lui ne soient pas déséquilibrés.

L'avenant dont nous sommes saisis part du constat que les liaisons terrestres entre la région Grand Est et le Luxembourg connaissent une forte croissance. En 2022, plus de 114 000 résidents français travaillaient quotidiennement au Luxembourg, ce qui les conduisait à emprunter chaque jour la liaison routière ou ferroviaire Metz-Luxembourg. En 2030, leur nombre pourrait être proche de 135 000. Il traite donc d'un problème concret très important, dont le rapporteur va à présent nous parler en détail.

**M. Philippe Guillemard, rapporteur.** Au moment où le protocole d'accord initial a été signé, en 2018, plus de 90 000 travailleurs frontaliers empruntaient chaque jour la liaison Metz-Thionville-Luxembourg par voie routière ou ferroviaire. Leur nombre avoisine désormais les 120 000 et pourrait doubler à l'horizon 2050. En raison de l'importance des flux, les différents axes routiers transfrontaliers sont confrontés à un trafic important et subissent régulièrement des congestions aux heures de pointe. La situation est ainsi particulièrement critique au Nord de Metz, où passent 105 000 véhicules par jour. Cela s'explique par la congestion de l'axe reliant Metz à Nancy, qui constitue un point de convergence des axes routiers traversant les villes de Saint-Dizier, Épinal et Lunéville.

Cette situation contribue à accentuer l'impact environnemental du transport routier, qui est responsable d'une part importante des émissions de particules fines et d'oxyde d'azote.

En ce qui concerne le trafic ferroviaire, l'axe reliant Nancy, Metz, Thionville et le Luxembourg est actuellement proche de la saturation, alors que le taux de remplissage était compris entre 50 % et 70 % aux heures de pointe en 2019 pour le tramway et le train sur la section Thionville-Luxembourg.

Dans ce contexte, il apparaît essentiel de poursuivre le renforcement de la coopération franco-luxembourgeoise, afin de réduire les fortes nuisances que cette situation produit pour nos concitoyens.

Tel est l'objectif de l'avenant soumis à notre commission. Signé le 19 octobre 2021, ce texte prolonge les ambitions du protocole d'accord initial, à savoir la réduction de la congestion sur les axes concernés, la préparation à l'accroissement des déplacements des travailleurs transfrontaliers et le développement de mobilités plus durables. Cet avenant, composé de trois articles, vise principalement à accroître les efforts des parties en augmentant leurs contributions respectives en faveur d'investissements dans le domaine ferroviaire.

Je reviendrai sur la genèse, les objectifs et les modalités de financement du protocole d'accord initial avant d'analyser les implications de l'avenant.

Pour répondre aux enjeux liés à la circulation des personnes et des biens entre la France et le Luxembourg, les deux États ont signé, le 20 mars 2018, un protocole visant à mettre en œuvre une politique de transport commune pour les déplacements transfrontaliers entre l'ancienne région Lorraine, qui fait désormais partie du Grand Est, et le grand-duché de Luxembourg.

Ce texte prévoit principalement la réalisation d'aménagements permettant d'accroître les capacités de l'axe ferroviaire reliant la Lorraine et le Luxembourg. Il a également une dimension multimodale en ce qu'il traite, par exemple, de la mise en place de parcs relais et de plateformes de covoiturage.

En ce qui concerne les aménagements ferroviaires, le protocole de 2018 fixe deux horizons temporels. Un premier palier, durant la période 2022-2024, doit être marqué par une augmentation capacitaire du matériel roulant. À ce jour, les allongements de quais ont été réalisés dans environ une moitié des huit gares concernées, et les derniers travaux sont prévus pour la fin de l'année 2023. Un second palier, en 2028-2030, doit se traduire par une augmentation importante du nombre de trains circulant sur la ligne.

Pour ce qui est du financement de l'ensemble des aménagements, les contributions respectives de la partie française et de la partie luxembourgeoise étaient initialement définies selon un principe de parité. Les parties s'engageaient chacune à hauteur de 120 millions d'euros, dont 10 millions d'euros, chacune, pour la promotion de la politique de mobilité durable, comprenant le covoiturage et les services routiers de transport en commun. Le protocole d'accord initial envisageait ainsi une enveloppe financière franco-luxembourgeoise maximale de 240 millions d'euros, dédiée pour une grande partie au volet ferroviaire.

Par ailleurs, le couloir de transport reliant Nancy, Metz, Thionville et le Luxembourg étant situé dans la partie centrale du réseau transeuropéen de transport (RTE-T), des subventions européennes au titre du mécanisme pour l'interconnexion en Europe pourraient réduire le montant des investissements des deux parties pour les liaisons ferroviaires transfrontalières.

L'avenant qui nous est soumis s'inscrit dans la continuité de la volonté initiale d'améliorer les conditions de mobilité, par la diminution de la congestion routière ainsi que par l'amélioration de la régularité et l'augmentation de l'offre ferroviaire. C'est, en effet, un enjeu prioritaire pour les travailleurs appelés à traverser chaque jour la frontière pour se rendre dans le grand-duché, dont le nombre ne cesse d'augmenter, année après année.

À l'issue de la rencontre du 1<sup>er</sup> juin 2021 entre le premier ministre français et le premier ministre luxembourgeois, ce dernier a annoncé une nouvelle contribution financière maximale de 110 millions d'euros du grand-duché pour les infrastructures ferroviaires

d'intérêt commun à la France et au Luxembourg. Cette contribution supplémentaire luxembourgeoise s'accompagne d'une contribution française identique.

L'engagement financier des deux pays passe ainsi, dans le domaine ferroviaire, d'un maximum de 110 millions d'euros à 220 millions d'euros des deux côtés. En revanche, la part dévolue au domaine routier demeure inchangée : elle reste fixée à 10 millions pour chacune des deux parties.

L'avenant vise ainsi à modifier le protocole d'accord initial et sa convention d'application pour ce qui concerne le seul réseau ferroviaire. L'avenant complète le programme d'investissements de l'accord initial en prévoyant des aménagements supplémentaires, à la suite des études de faisabilité réalisées pour l'horizon 2028-2030. Ces aménagements, qui ont pour ambition d'améliorer la liaison ferroviaire entre Metz-Thionville et le Luxembourg comportent notamment la construction d'un centre de maintenance dans la métropole de Metz et son raccordement au réseau, afin de tenir compte de la saturation du centre existant et d'assurer le traitement du matériel récemment acquis par la région, ainsi que l'automatisation ou la semi-automatisation de la conduite des trains et la mise en place d'un système de communication associé. L'objectif est d'améliorer la liaison ferroviaire en fluidifiant les circulations. Il faut préciser que ces aménagements seront engagés sous réserve que des études d'opportunité en confirment l'intérêt.

Comme cela a été précisé lors des auditions que j'ai menées, les crédits complémentaires prévus par l'avenant, qui permettent un doublement des engagements pris en 2018 dans le domaine ferroviaire, ne sont pas intégralement fléchés mais constituent, selon les personnes que j'ai entendues, une « bourse » ou encore un « *champ des possibles* ». Ces montants seront progressivement mobilisés à l'horizon 2030 en fonction des résultats des études menées par différents groupes de travail.

En conclusion, je tiens à saluer l'engagement de la France et du Luxembourg, qui font l'un et l'autre partie de l'Alliance pour la décarbonation des transports et qui ont choisi d'œuvrer de concert pour améliorer concrètement le quotidien des usagers des différents axes transfrontaliers et ainsi répondre aux défis environnementaux et aux problématiques de qualité de vie liés à la situation actuelle. L'avenant du 19 octobre 2021 consolide la coopération franco-luxembourgeoise en la matière, en augmentant significativement les contributions des deux pays en faveur d'investissements dans le domaine ferroviaire. Je vous invite donc, mes chers collègues, à voter en faveur du projet de loi.

**M. le président Jean-Louis Bourlanges.** Je donne à présent la parole aux orateurs des groupes, auxquels le rapporteur répondra immédiatement.

**M. Lionel Vuibert (RE).** Ce texte nous rappelle à quel point il importe d'intensifier les coopérations transfrontalières. Sans méconnaître les problématiques fiscales relatives au Luxembourg, l'élu des Ardennes et de la région Grand Est que je suis ne peut que souscrire à l'approbation de cet avenant, qui concerne en premier lieu notre région. Il revêt une grande importance pour plusieurs raisons.

L'avenant témoigne, tout d'abord, de la volonté des deux pays de renforcer leur coopération en matière de transport transfrontalier. En établissant un cadre juridique solide et formel, ce texte permettra une collaboration plus étroite et plus efficace dans ce domaine clé.

De plus, l'avenant met l'accent sur le développement de la desserte ferroviaire, qui constitue un mode de transport essentiel pour les liaisons transfrontalières. Cela facilitera les déplacements des personnes et des marchandises et favorisera les échanges économiques ainsi que le développement régional.

Une autre dimension cruciale de l'accord est la promotion des mobilités durables. En encourageant les solutions de transport respectueuses de l'environnement, cet avenant s'inscrit dans le cadre d'une approche responsable et durable de la mobilité. Il réduira en effet les émissions de gaz à effet de serre.

Enfin, en unissant leurs efforts, la France et le Luxembourg pourront partager leurs expertises, leurs ressources et leurs bonnes pratiques, afin d'optimiser les systèmes de transport et de relever des défis communs.

En conséquence, notre groupe votera pour le projet de loi. Je souhaite néanmoins vous interroger, monsieur le rapporteur, sur les crédits supplémentaires qui sont prévus dans le domaine ferroviaire, dont 50 millions d'euros apportés par la région Grand Est sur un investissement total de 100 millions. Vous avez indiqué que ce montant n'était pas intégralement fléché mais constituait une « bourse » ou un « *champ des possibles* ». Pourriez-vous nous apporter quelques précisions ?

**M. Philippe Guillemard, rapporteur.** L'avenant ne précise pas la répartition du financement entre l'État et les collectivités territoriales. Elle se fera au cas par cas, en fonction du matériel ou du projet considéré.

Les financements dans le domaine ferroviaire sont généralement apportés de manière paritaire par l'État et les collectivités territoriales, dans le cadre des contrats de plan État-régions. Ce principe a été respecté durant la période 2020-2022.

Toutefois, les aménagements dont bénéficient en particulier une ou plusieurs collectivités territoriales sont financés de manière différente. Ainsi, les parkings relais mobilisent des financements des collectivités infrarégionales concernées. La communauté d'agglomération du Grand-Longwy et la commune de Longwy contribuent, par exemple, au financement du parc relais de la ville, et la commune de Thionville contribue, à hauteur de 24 %, au financement du parc relais de sa gare. Le parc relais routier de Thionville-Metzange a, de même, été intégralement financé par la collectivité, le département de Moselle et la communauté d'agglomération Portes-de-France-Thionville. En revanche, la région Grand Est a totalement financé l'atelier de maintenance et ses accès.

**M. le président Jean-Louis Bourlanges.** Pour le groupe de La France insoumise, l'oratrice sera Mme Martine Etienne, que nous sommes d'autant plus heureux d'accueillir qu'elle est vice-présidente du groupe d'amitié France-Luxembourg.

**Mme Martine Etienne (LFI-NUPES).** Merci, monsieur le président. Je représente, par ailleurs, la troisième circonscription de la Meurthe-et-Moselle, celle de Longwy. Tout ce que vient de dire M. le rapporteur me parle évidemment.

Cet avenant, qui permettra de développer des transports plus propres et de décongestionner les voies de circulation, ne nous pose pas en lui-même de problème mais je suis contente d'être parmi vous pour indiquer notre version de ce qu'est la proximité du Luxembourg.

Le grand-duché se nourrit non seulement des facilités qui sont celles d'un paradis fiscal mais également des richesses produites par le travail frontalier, tout en laissant les pays voisins supporter les coûts de formation, du chômage, de la résidence, de l'autonomie et des services publics, le Luxembourg n'apportant un cofinancement que d'une manière choisie, lorsqu'il y trouve un intérêt économique.

Les quelque 117 000 travailleurs français qui exercent au Luxembourg y paient leurs impôts. Le grand-duché, lui, ne reverse rien à la France. On estime que cela nous coûte entre 105 et 135 millions d'euros par an. Les communes frontalières françaises sont donc sous-financées et les services publics, notamment les transports, en pâtissent terriblement. Cette situation est d'autant plus incompréhensible que le Luxembourg rétrocède, par exemple, à la Belgique une partie de l'impôt perçu, en compensation du travail frontalier.

Nous connaissons les galères des usagers du transport express régional (TER) : nous empruntons ce type de transport régulièrement, y compris à l'heure de pointe. Les trains TER sont bondés, des gens doivent rester debout, les suppressions de rames sont de plus en plus fréquentes et l'autoroute est bouchée.

Nous ne nous opposerons pas à la promotion des mobilités douces, ni au décongestionnement des voies de circulation, mais ce projet confortera l'enrichissement du Luxembourg et renforcera les iniquités de part et d'autre de la frontière. Nous estimons que la participation du Luxembourg devrait être plus élevée que celle de la France, au lieu d'être égale : ces projets n'existent que pour faciliter le déploiement des travailleurs frontaliers. Le cofinancement ne pourra pas être réellement efficace sans une réelle compensation fiscale de la part du Luxembourg.

Je sais, pour faire partie du groupe d'études relatif aux enjeux frontaliers et transfrontaliers qu'une compensation ne règle pas tout mais cela constitue tout de même une base essentielle pour le cofinancement des projets et le déploiement serein du travail transfrontalier.

Je m'abstiendrai sur ce texte. Nous connaissons, je l'ai dit, les galères des usagers et le problème que pose la congestion de toutes les voies de transport mais ces difficultés ne pourront réellement être réglées que lorsque l'impôt sera partagé équitablement et que la France ne sera plus dépendante du bon vouloir du Luxembourg pour assurer à ses travailleurs de bonnes conditions de vie et de déplacement.

Enfin, je reviens sur le partage des financements entre l'État et les collectivités : la région, les communautés de communes, les communes, etc. La ville de Longwy va, effectivement, participer au financement d'une partie du parking qui a été évoqué. Cela coûtera à la commune une certaine somme. Il faut une compensation fiscale.

**M. Philippe Guillemard, rapporteur.** J'entends bien ce que vous dites, étant élu du même département que vous. Je comprends les discussions relatives à l'attractivité du Luxembourg et à l'utilité des travailleurs transfrontaliers pour l'économie luxembourgeoise : ils sont vitaux pour son fonctionnement.

Je ne partage pas votre analyse, en revanche, sur la qualification du Luxembourg en paradis fiscal. J'ai repris, pour la préparation de mon rapport, des travaux portant sur la convention fiscale conclue entre la France et le grand-duché le 20 mars 2018, en

remplacement de la convention d'avril 1958, et j'ai notamment pris connaissance de l'analyse d'avocats fiscalistes.

Vous avez bien compris, par ailleurs, que ce n'est pas l'objet du présent avenant. Il est positif, selon moi, dans la mesure où il permettra d'assurer davantage de confort aux travailleurs transfrontaliers et surtout une décarbonation d'un axe très encombré, vous le savez effectivement comme moi.

**M. Bruno Fuchs (DEM).** Je porte aussi un grand intérêt à la région Grand Est, à la question de l'intermodalité et à la problématique transfrontalière ; nous y sommes aussi confrontés dans ma région, l'Alsace, en ce qui concerne l'Allemagne et la Suisse.

Le rapport préparé par notre collègue est très éclairant au sujet de la situation du Grand Est et du quotidien des centaines de milliers de personnes qui traversent chaque jour la frontière pour aller travailler au Luxembourg et, dans l'autre sens, en France. Ces personnes, vous l'avez dit, sont de plus en plus nombreuses. L'accord signé en 2018 apportera de premières améliorations dès l'année prochaine, et les capacités de transport ferroviaire devraient augmenter de près de 75 % à l'orée de la période 2025-2030. C'est un élément absolument essentiel, quoi que l'on puisse penser par ailleurs.

Cet avenant permettra aussi la construction de parkings relais, pour que les usagers puissent laisser facilement leur voiture à proximité des gares. La promotion de l'intermodalité est incontestablement un moyen supplémentaire pour permettre à la France de suivre sa feuille de route en matière de transition écologique et énergétique.

L'axe Metz-Thionville-Luxembourg est un axe routier important, et il est essentiel qu'il ne soit pas congestionné. Il faut également souhaiter que le succès du transport ferroviaire puisse donner, dans un avenir très proche, des idées pour développer le fret et continuer à rendre nos échanges plus vertueux.

Nous nous étions engagés de la même façon en 2019, dans le traité d'Aix-la-Chapelle, à améliorer les liaisons ferroviaires entre la France et l'Allemagne. De façon générale, il serait intéressant de raisonner dans le cadre des bassins de vie, à l'échelle européenne, au lieu de se limiter à nos frontières. C'est vrai pour la santé et de nombreuses activités, pour lesquelles notre approche, encore assez franco-française, devrait être élargie.

Le groupe Démocrate se réjouit de cet avenant et votera en sa faveur.

**M. Philippe Guillemard, rapporteur.** J'ajoute simplement que l'autoroute A3, au Luxembourg, et A31, en France, fait partie du réseau transeuropéen de transport et du corridor multimodal européen Mer du Nord-Méditerranée – un ensemble de voies d'accès qui s'étend de l'Irlande jusqu'au Sud de la France en passant par les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg. Ce réseau de transport mérite d'être fluidifié. En allégeant le trafic routier par le développement du ferroviaire, nous arriverons à atteindre cet objectif, y compris à l'Est de la France, en ce qui concerne le raccordement à l'Allemagne.

**M. Guillaume Garot (SOC).** Merci pour votre rapport, qui nous permet de prendre la mesure des enjeux de la coopération transfrontalière entre la France et le Luxembourg. Chaque jour, 80 000 véhicules passent la frontière. On doit faciliter les déplacements des 114 000 personnes résidant en France qui ont besoin de rejoindre le Luxembourg pour travailler, tout en réduisant les émissions de gaz à effet de serre.

Cet accord de coopération, tel que nous le comprenons, permettra d'augmenter de façon très importante le nombre de personnes qui utilisent le train entre Metz et Luxembourg, ainsi que le nombre des covoitureurs et des usagers des cars transfrontaliers. Tout cela va dans le bon sens. Sur le plan financier, un doublement de la contribution de chaque pays est prévu pour la partie ferroviaire.

Je comprends ce qu'a dit Mme Etienne : on aurait sans doute pu attendre un geste plus important de la part du Luxembourg et il faudra sans doute reprendre le dossier pour que, dans le cadre de protocoles complémentaires, ce pays contribue aux efforts à la mesure de son potentiel, de ses richesses et de l'apport, pour son développement économique, des Français qui se rendent sur son sol.

Nous serons très attentifs au décaissement des crédits dans les années à venir et à leur conformité à cet accord.

**M. Philippe Guillemard, rapporteur.** Vous avez parfaitement compris le sens de l'avenant. Un accent très net est mis sur le ferroviaire : les crédits prévus en la matière sont doublés pour favoriser le report modal.

Je vous présente le texte tel qu'il est : je n'ai pas participé aux négociations. S'agissant de la part de chaque État, je ne peux que vous relater ce qu'il en est. Si la France apporte beaucoup au Luxembourg sur le plan économique, il en va de même dans l'autre sens. Le Luxembourg investit en France et il y a des échanges économiques mais je ne vais pas vous assommer de chiffres.

Rendre plus confortable le transport des personnes – les travailleurs seront les principaux concernés –, permettre davantage de fluidité pour les milliers de personnes qui traversent la frontière tous les jours, tout cela ne peut être qu'un élément positif.

**M. Jean-Paul Lecoq (GDR-NUPES).** N'entretenons pas le suspense : nous voterons pour le texte. Je remercie le rapporteur pour les détails dont il nous a fait part.

Le Luxembourg est le seul pays au monde à assurer la gratuité de l'ensemble de ses transports en commun. Tous les Français qui vont au Luxembourg et y utilisent les transports en commun en bénéficient, ce qui est très positif.

**M. le président Jean-Louis Bourlanges.** C'est un paradis ferroviaire ! (*Sourires.*)

**M. Jean-Paul Lecoq (GDR-NUPES).** Les investissements réalisés auraient pu être davantage accompagnés mais la politique du Luxembourg dans ce domaine n'était pas encore aboutie. On pourrait faire en sorte, à l'occasion d'un prochain traité entre les deux pays, que les lignes françaises en provenance du Luxembourg puissent bénéficier de la même symbolique et qu'un traité international accompagne les autorités organisatrices des transports, en l'occurrence la région du Grand Est pour les TER sur le sillon reliant le Luxembourg et la France.

Par ailleurs, les Luxembourgeois qui vont en Allemagne ont la chance d'utiliser, pour 49 euros par mois, la totalité des transports allemands : train, tramway, bus, métro, etc.

On voit que l'urgence climatique est comprise ici et là. Nous avons peut-être aussi des efforts à faire en la matière. Nous devrions suggérer au Gouvernement – je pense que nous sommes encore autorisés à le faire, en utilisant le vocabulaire idoine pour ne vexer

personne, et peut-être même à huis clos – de développer des politiques novatrices dans le cadre de tels accords, d'expérimenter, même si nous n'irons peut-être pas jusqu'au bout des démarches.

Enfin, pour que les choses soient claires, je continue à qualifier le Luxembourg de paradis fiscal. Il offre encore des avantages, pour le dire d'une manière soft. Ne favorisons pas le transport de capitaux par le train.

**M. Philippe Guillemard, rapporteur.** Plus le transport ferroviaire se développera, partout, plus on pourra imaginer des solutions innovantes en ce qui concerne son utilisation. Chaque modernisation, chaque étape de développement permettra de mener une réflexion plus large. Le Gouvernement travaille déjà sur des solutions innovantes en la matière.

**M. Kévin Pfeffer (RN).** En tant que député de la Moselle, un territoire qui voit un nombre croissant de ses habitants travailler au Luxembourg, je suis régulièrement interpellé au sujet des difficultés quotidiennes de transport entre nos deux pays.

Luxembourg est une capitale européenne très dynamique d'un point de vue économique, donc aussi très attractive pour nos concitoyens, notamment du fait du niveau des rémunérations qu'elle propose. Cela ne va pas sans poser problème dans certains secteurs de notre propre économie qui peinent à recruter, ou dans nos services publics de santé et de sécurité : il s'agit là d'un sujet de préoccupation majeur pour notre territoire.

Les projets liés aux transports transfrontaliers sont de véritables serpents de mer locaux, comme j'ai pu le constater pendant plusieurs années au conseil régional. J'en veux pour preuve les tergiversations interminables au sujet de l'A31 *bis*, qui ne trouve pas de réalisation concrète faute d'accord sur son tracé. Il faut dire que ce n'est pas l'actuel projet d'une autoroute payante nécessitant un investissement de près de 1 milliard d'euros, à la charge unique de la France et des futurs usagers *via* un péage, qui résoudra les problèmes. L'investissement de cet argent dans les dessertes ferroviaires serait certainement un levier plus efficace pour répondre aux défis de mobilité, de temps de trajet et aux enjeux environnementaux.

À court terme, c'est la modernisation, l'augmentation des cadencements ainsi que l'amélioration de la fiabilité et du confort des passagers qui constitueront la meilleure réponse à la congestion de nos réseaux routiers. Mais la marche est haute, tant notre retard est important. Je pense notamment aux nouvelles dessertes qui restent en suspens, faute de financement, comme la ligne Sarrebruck-Luxembourg qui pourrait irriguer demain l'Est de la Moselle *via* Bouzonville et permettre la revitalisation de certains de nos territoires. Je pense aussi à des morceaux de ligne insuffisamment exploités ou subissant plusieurs ruptures de charge ; ainsi, la gare de Hayange est trop peu desservie chaque jour et à des horaires improbables, alors que la demande est forte et qu'une augmentation de la desserte permettrait de désengorger nos autoroutes. Je pense enfin aux parkings relais installés près des gares françaises, sous-dotés en places et proposés à des tarifs parfois prohibitifs. À croire que tout est fait pour dissuader les usagers de choisir le train au quotidien !

Nous soutiendrons la ratification de cet avenant important, qui reste cependant insuffisant au vu des enjeux de mobilité à court et moyen termes entre nos pays, ainsi que du retard pris par rapport à notre voisin luxembourgeois en matière de transports publics et d'intermodalité. Les gouvernements successifs et la majorité régionale du Grand Est n'ont pas apporté de réponse à la hauteur des besoins de nos compatriotes.

**M. Philippe Guillemard, rapporteur.** L'objectif est d'augmenter la capacité ferroviaire en accroissant le nombre de places offertes par trajet. Pour ce faire, il convient de procéder à des travaux d'allongement des quais et d'augmenter la fréquence des passages. Le ferroviaire doit apparaître de plus en plus pratique et attractif. J'ai déjà précisé le calendrier prévisionnel de déploiement de ces mesures : plus il sera rapide, plus vite l'objectif de décongestion de l'A31 sera atteint. La saturation de cette autoroute pose d'autres problèmes au quotidien : je pense notamment aux nuisances sonores subies par les personnes vivant à proximité ainsi qu'au rejet dans l'air de substances polluantes.

**M. le président Jean-Louis Bourlanges.** Nous en venons aux questions des autres députés.

**M. Belkhir Belhaddad.** Vice-président du groupe d'amitié France-Luxembourg, je suis député de la première circonscription de la Moselle, laquelle se situe entre Metz et Thionville et se trouve donc très concernée par tous ces sujets. Je salue la signature de cet avenant, de même que la méthode de travail utilisée par le gouvernement français depuis plusieurs années.

Le Luxembourg est une chance pour notre territoire. La coopération transfrontalière entre le Luxembourg et la France s'est considérablement intensifiée depuis la création d'une commission intergouvernementale (CIG), en 2010, contribuant significativement à l'intégration de nos territoires frontaliers, au bénéfice de leurs habitants, à travers des échanges dans de nombreux domaines. Nous avons récemment eu l'occasion d'accueillir le grand-duc à Metz, à l'occasion de l'inauguration de la Maison du Luxembourg. Depuis la dernière session de la CIG, des avancées ont été enregistrées, s'agissant notamment du télétravail : un avenant à la convention fiscale, signé le 7 novembre 2022, a porté le seuil de tolérance fiscale de vingt-neuf à trente-quatre jours.

Bien que je me satisfasse de cet avenant qui va dans le bon sens et permet d'apporter un certain nombre de financements de part et d'autre, de nombreuses questions restent à traiter, à commencer par celle des dépenses résidentielles : un sujet très important pour les habitants comme pour les collectivités territoriales. Permettez-moi de citer l'exemple du Pôle métropolitain frontalier (PMF), qui regroupe les intercommunalités autour du bassin de Thionville et dépense chaque année 2 millions d'euros pour la prise en charge en crèche des enfants dont les deux parents travaillent au Luxembourg. Cette situation ne peut plus durer. Il faut donc revoir les ambitions à la hausse, non seulement dans le domaine ferroviaire, comme le fait le présent avenant auquel j'apporte mon entier soutien, mais également dans bien d'autres domaines. Le principe de codéveloppement devrait ainsi s'appliquer, à long terme, en matière de rétrocession fiscale.

**M. Philippe Guillemard, rapporteur.** Vous l'avez vous-même noté, cet avenant n'a pas vocation à tout régler. Il mise tout sur le développement du trafic et des infrastructures ferroviaires.

Effectivement, le nombre très important de travailleurs transfrontaliers dans notre région a des implications dans tous les domaines : il a un impact sur le prix de l'immobilier, tandis que les amplitudes horaires allongées par les temps de trajet, *a fortiori* lorsque l'autoroute est encombrée, imposent la mise en place de services tels que des gardes d'enfants. L'objectif de l'avenant est d'améliorer le confort des travailleurs transfrontaliers en faisant en sorte qu'ils ne subissent plus systématiquement des bouchons de plusieurs kilomètres à l'entrée et à la sortie du Luxembourg.

J'ai déjà évoqué les dispositions fiscales. Je le répète : à mon sens, le Luxembourg n'est pas du tout un paradis fiscal, d'autant que les travailleurs français dans ce pays paient des impôts tant au Luxembourg qu'en France, en dépit de l'aménagement que j'évoquais tout à l'heure. Dans les deux pays, il s'agit d'un prélèvement à la source. Il existe malgré tout des avantages importants à travailler au Luxembourg : des salaires attractifs, une atmosphère cosmopolite, des allocations familiales très avantageuses et non soumises à des conditions de revenus.

En somme, cet avenant n'apporte pas réponse à tout mais constitue une pierre supplémentaire à l'édifice de l'amélioration du confort de nos concitoyens.

**M. Frédéric Petit.** J'habite à Cracovie mais je suis un enfant du « SaarLorLux », comme on disait à l'époque. Je suis ravi de l'unanimité suscitée par cet avenant. À ceux qui voudraient réinstaurer des barrières entre les pays, je rappelle que j'ai connu le temps où il fallait présenter son passeport entre Metz et Luxembourg lorsque nous allions au théâtre au grand-duché.

J'ai été rapporteur du projet de loi ratifiant la convention fiscale de base : c'est à la lumière de ce texte que nous devons comprendre l'avenant dont il est question aujourd'hui. La question de la rétrocession a été posée : des élus metzins, que je salue, continuent d'y travailler, mais cette procédure ne peut pas s'appliquer de la même façon qu'avec la Belgique car l'argent obtenu reviendrait au budget de l'État. Toutes les forces régionales réfléchissent à une rétrocession beaucoup plus ciblée : les discussions, entamées dans le cadre des négociations de la convention de base, concernent par exemple le financement des écoles et de l'université. Ce genre de rétrocession régionale existe déjà entre la Suisse et le Jura.

En tant que député des Français établis en Allemagne, je souligne enfin que le ticket à 49 euros a posé de nombreux problèmes et qu'il n'existe plus ; son prix s'établit désormais à 90 euros. Pour qu'il soit véritablement intéressant, il faut que les trains roulent et arrivent à l'heure. Nous avons voulu prolonger cette innovation en créant un billet forfaitaire franco-allemand à destination des jeunes pour l'été prochain.

**M. le président Jean-Louis Bourlanges.** D'aucuns considèrent peut-être que les liaisons ferroviaires entre le Luxembourg et les villes françaises proches de ce pays n'ont pas d'importance politique. Je veux leur apporter un démenti historique formel. Lors de l'une des crises les plus importantes de la construction européenne, qui s'est résolue par le compromis dit de Luxembourg, le général de Gaulle, qui pratiquait la politique de la chaise vide, avait interdit à son ministre des affaires étrangères, M. Couve de Murville, de négocier la solution de la crise ailleurs que sur le territoire national. Or les partenaires de la France voulaient absolument que la négociation ait lieu à Luxembourg. Un compromis a été trouvé : la négociation s'est faite à Thionville, où M. Couve de Murville s'est installé ; mais encore fallait-il organiser le transport final du ministre à Luxembourg, à une trentaine de kilomètres de là... La construction européenne a alors pu repartir sur de nouvelles bases. C'est dire que nous traitons d'un sujet très important !

**Article unique :** approbation de l'avenant au protocole d'accord avec le Luxembourg du 20 mars 2018 relatif au renforcement de la coopération en matière de transports transfrontaliers et à la convention du 23 octobre 2020 relative au financement d'aménagements visant à renforcer la desserte ferroviaire et favoriser les mobilités durables, signé le 19 octobre 2021

*La commission adopte l'article unique non modifié.*

*L'ensemble du projet de loi est ainsi adopté.*

\*\*\*

**•Projet de loi autorisant l'approbation du protocole entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Macédoine du Nord portant application de l'accord du 18 septembre 2007 concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier, signé à Skopje le 5 juillet 2021 (n° 898) (M. Pierre-Henri Dumont, rapporteur)**

**M. le président Jean-Louis Bourlanges.** S'inscrivant dans la stratégie française pour les Balkans occidentaux, validée en 2019, les échanges politiques entre la France et la Macédoine du Nord sont réguliers et importants. Nos deux pays coopèrent dans de nombreux domaines. On peut citer l'appui technique de la France au rapprochement de Skopje de l'Union européenne, la coopération de défense, les échanges en matière de renseignement, notamment *via* la plateforme d'harmonisation, d'analyse, de recoupement et d'orientation des signalements (Pharos), la formation de magistrats, ou encore la francophonie.

Notre coopération dans le domaine des migrations est fructueuse, ce qui est une bonne chose car la Macédoine du Nord est un pays de transit sur la route des Balkans, entre la Turquie et l'Union européenne. De fait, les flux migratoires d'origine macédonienne à destination de la France sont plutôt modérés.

Par ailleurs, la coopération consulaire se déroule dans de bonnes conditions, ce qui n'est malheureusement pas le cas de tous les pays d'émigration. Le taux de délivrance des laissez-passer consulaires a ainsi atteint 110 % en 2019 et s'est maintenu à un niveau élevé durant la crise sanitaire, en s'établissant à 82 % en 2020.

Le projet de loi soumis à notre examen vise à autoriser l'approbation d'un protocole relatif à la réadmission d'étrangers en situation irrégulière, conclu entre la France et la Macédoine du Nord en application d'un accord passé en 2007 entre cette dernière et l'Union européenne. Diverses difficultés, parmi lesquelles la question du nom officiel de la Macédoine du Nord, ont retardé la finalisation de ce protocole : M. Alexis Tsípras m'a expliqué un jour que, parmi les problèmes politiques qu'il avait eu à gérer lorsqu'il était aux affaires, les difficultés liées à l'euro n'étaient rien au regard de cette question du nom officiel de la Macédoine du Nord. Depuis la ratification de l'accord de Prespa avec la Grèce sur cet aspect en 2019, tous les obstacles ont pu être levés.

**M. Pierre-Henri Dumont, rapporteur.** Il m'appartient de vous présenter aujourd'hui le protocole conclu le 5 juillet 2021 par la France avec la République de Macédoine du Nord concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier.

Je dirai d'abord quelques mots sur la Macédoine du Nord car il est important, avant de ratifier ce type d'engagement, de connaître avec suffisamment de précision le partenaire auquel on entend se lier.

La Macédoine du Nord est issue du démembrement de la Fédération de Yougoslavie. Elle est née en tant qu'État en 1991, d'abord sous l'appellation un peu baroque d'« *ancienne République yougoslave de Macédoine* », parfois abrégée par l'acronyme anglais FYROM. La Grèce s'opposait en effet à ce que cet État s'intitulât tout simplement « *Macédoine* », au motif que cette dénomination faisait partie intégrante de l'héritage historique, géographique et culturel grec. Cette querelle sémantique a finalement été réglée par un accord conclu en 2018. L'État macédonien a accepté de s'appeler, sur le plan international comme dans son ordre juridique interne, « *Macédoine du Nord* ». Il est en revanche autorisé à utiliser le terme « *macédonien* », sans autre précision, pour qualifier, par exemple, sa langue ou son identité.

La Macédoine du Nord est aujourd'hui une République parlementaire de 2 millions d'habitants, enclavée entre la Grèce, l'Albanie, la Serbie et la Bulgarie, à majorité orthodoxe mais avec une forte minorité musulmane.

Aux yeux des autorités françaises et européennes, elle constitue l'un des pays phares, dans les Balkans occidentaux, en termes de progrès dans le respect des droits de l'Homme et des libertés publiques. Il existe en effet une bonne coexistence entre des minorités qui sont nombreuses : albanophone, monténégrine, croate, bulgare, *etc.* Le bilan de la lutte contre les discriminations est très satisfaisant. Il y a une véritable alternance politique. Enfin, de réelles avancées ont été observées dans la lutte contre la corruption.

Le chemin n'est certes pas terminé : il reste des marges de progrès, notamment, dans le domaine de la lutte contre la corruption et du respect de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

L'apaisement dans les relations avec le voisin bulgare mérite d'être encore approfondi. En effet, en dépit de la signature d'un traité d'amitié et de bon voisinage en 2017, les relations demeurent compliquées avec la Bulgarie, principalement pour des raisons de susceptibilité liées à la mémoire historique et culturelle. Le premier ministre macédonien s'est fixé pour objectif de faire reconnaître la minorité bulgare dans la Constitution macédonienne mais il n'y est pas encore parvenu.

Cela dit, les progrès incontestables réalisés par la Macédoine du Nord en matière de garantie de l'État de droit ont permis l'ouverture de négociations d'adhésion à l'Union européenne en mars 2020 ainsi que la tenue d'une première conférence intergouvernementale avec l'Union européenne en juillet 2022.

Si la France n'a que des relations économiques modestes avec la Macédoine du Nord, elle entretient en revanche avec ce pays une très bonne coopération politique, judiciaire et de sécurité, sans parler de la coopération culturelle, la Macédoine du Nord étant très attachée à la francophonie.

Venons-en maintenant plus précisément à l'accord qui nous occupe aujourd'hui. Il s'agit du protocole d'application d'un accord conclu le 18 septembre 2007 entre la Communauté européenne et l'ancienne République yougoslave de Macédoine en matière de réadmission des étrangers en situation irrégulière. Des accords similaires ont été conclus avec

des pays voisins tels que l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Géorgie, ou encore la Moldavie.

Cet accord européen de 2007 fixe le cadre global de la réadmission entre les États membres de l'Union européenne, d'une part, et la Macédoine du Nord, d'autre part. Il vise à réguler essentiellement les mouvements migratoires irréguliers de la Macédoine du Nord vers les États européens. Les étrangers en situation irrégulière concernés peuvent être des ressortissants macédoniens ou des ressortissants de pays tiers ayant séjourné en Macédoine du Nord. L'accord européen détaille les grandes lignes de la procédure à respecter, qu'il s'agisse du contenu de la demande de réadmission, des documents destinés à prouver la nationalité des personnes concernées ou de la possibilité de recourir à une procédure accélérée lorsque la personne est appréhendée à proximité de la frontière ou dans un aéroport.

Cet accord est entré en vigueur quelques mois après sa conclusion : il est donc actuellement appliqué par la France. Son article 19 prévoit cependant la possibilité, pour les États membres, de conclure par surcroît un protocole d'application avec la Macédoine du Nord afin de rendre la procédure de réadmission plus fluide et efficace. C'est le choix qu'ont fait la France et la Macédoine du Nord, à l'initiative de cette dernière. Le différend avec la Grèce concernant le nom officiel de l'État macédonien a quelque peu ralenti les négociations mais celles-ci ont finalement abouti à la signature du protocole le 5 juillet 2021.

Les stipulations de ce protocole sont assez classiques. Elles définissent les autorités compétentes chargées de formuler ou de recevoir les demandes de réadmission. S'agissant des ressortissants macédoniens présents en France, les demandes de réadmission doivent être ainsi formulées par les préfectures françaises et traitées par le ministère macédonien de l'intérieur. Le protocole détermine les points de passage frontaliers pour la réadmission, soit l'aéroport Roissy-Charles-de-Gaulle, d'une part, et le commissariat de police pour le contrôle frontalier de l'aéroport international de Skopje, d'autre part. Il dresse la liste d'un certain nombre de documents supplémentaires valant preuve de la nationalité pour la réadmission des nationaux. Il décrit aussi, entre autres choses, l'organisation de la procédure d'audition destinée, en l'absence de documents probants, à faire établir par les autorités diplomatiques ou consulaires la nationalité des personnes à réadmettre.

Bien entendu, ces réadmissions doivent être réalisées dans le respect du droit français, s'agissant notamment des voies de recours offertes aux ressortissants étrangers devant les juridictions judiciaires et administratives à l'encontre des mesures d'éloignement prononcées contre eux. Elles sont également mises en œuvre sans préjudice de l'application de la convention de Genève et du règlement Dublin.

Reste à savoir sur quel volume de flux migratoires ce protocole est appelé à s'appliquer. L'immigration irrégulière macédonienne, facilitée par l'exemption de visas dont bénéficient les ressortissants macédoniens, semble avoir connu un pic en 2019, suivi d'un reflux. Ce dernier s'explique sans doute en partie par la pandémie de Covid-19 ainsi que par le renforcement, depuis 2019, des contrôles aux frontières effectués par la Croatie en vue de son entrée dans l'espace Schengen. Par ailleurs, la pression économique qui poussait les Macédoniens à s'exiler est devenue de moins en moins forte à mesure que le niveau de développement du pays s'élevait. Il faut aussi noter que la Macédoine du Nord, comme la plupart des États des Balkans occidentaux, adopte une attitude coopérative avec l'Union européenne en matière migratoire, s'efforçant de donner des gages de bonne volonté. Le taux de délivrance des laissez-passer consulaires dans des délais utiles, qui se situait à 44 % en

2016, a atteint 110 % en 2019, puis s'est maintenu à un niveau élevé durant la crise sanitaire, avec un taux de 82 % en 2020.

Même si les flux macédoniens semblent s'être stabilisés, voire avoir décliné, rien ne dit toutefois qu'ils ne pourraient pas repartir en fonction des aléas socioéconomiques et politiques. L'accord soumis à l'autorisation d'approbation du Parlement permettra de mettre en place des procédures plus efficaces d'identification et de rapatriement, dans des conditions sûres, des ressortissants macédoniens en situation irrégulière. Son approbation me paraît donc souhaitable et je vous invite à adopter le projet de loi qui l'autorise.

Plus qu'un pays d'émigration, la Macédoine du Nord apparaît surtout comme un pays de transit, compte tenu de sa position stratégique à l'entrée des Balkans occidentaux. Déjà en 2016, ce pays s'était trouvé confronté à une arrivée massive de migrants en provenance de Turquie, *via* la Grèce, dans le contexte de la guerre en Syrie et de la déstabilisation de l'Irak et de l'Afghanistan. Six ans plus tard, en 2022, la route des Balkans est devenue – ou redevenue – la plus empruntée au Sud de l'Europe, avec des franchissements irréguliers en augmentation de 136 % par rapport à 2021. Des Syriens, des Pakistanais, des Marocains, des Afghans et des Indiens sont arrivés en nombre en Macédoine du Nord ; ils n'ont, dans leur écrasante majorité, pas l'intention de s'y installer, souhaitant poursuivre leur périple vers l'Allemagne, la France, la Belgique, les Pays-Bas, le Royaume-Uni ou la Suède.

Dans ce contexte, la seule procédure de réadmission en Macédoine du Nord des ressortissants de pays tiers sera loin de répondre aux enjeux. La représentante du ministère de l'intérieur que j'ai auditionnée a reconnu que moins d'une dizaine de réadmissions de ressortissants de pays tiers en Macédoine du Nord étaient opérées chaque année. Le protocole de réadmission du 5 juillet 2021 pourrait augmenter ce chiffre de quelques unités, sans changer réellement les ordres de grandeur.

Les accords de ce type, pour utiles qu'ils soient, n'auront jamais qu'une portée limitée s'ils ne s'inscrivent pas dans une politique beaucoup plus vaste et déterminée de contrôle des flux migratoires. On aura beau les multiplier, ils ne résoudront pas les graves problèmes liés à l'immigration incontrôlée tant qu'ils ne s'accompagneront pas d'une augmentation réelle des éloignements effectifs d'étrangers en situation irrégulière, en particulier de déboutés du droit d'asile, et de la conclusion, avec les pays d'origine, d'accords de gestion migratoire comportant des engagements stricts concernant le retour de leurs ressortissants et la prévention des départs.

**M. le président Jean-Louis Bourlanges.** Votre excellent rapport appelle notre attention sur l'intérêt très grand et très particulier que présente un pays comme la Macédoine du Nord, dont vous avez dressé un portrait remarquable, clair et précis. Nous voyons bien qu'il s'agit d'un partenaire auquel nous devons prêter toute notre attention et manifester une grande solidarité. Les Balkans peuvent difficilement être considérés comme un ensemble homogène : les États de la région étant très différents les uns des autres, ils méritent sans doute des traitements différenciés.

Nous en venons à présent aux interventions des orateurs des groupes.

**Mme Liliana Tanguy (RE).** Le protocole dont il nous est demandé d'autoriser l'approbation vise à mettre en place des procédures rapides et efficaces d'identification et de retour des personnes qui ne remplissent pas ou plus les conditions d'entrée, de présence ou de séjour sur le territoire de la Macédoine du Nord ou de l'un des États membres de l'Union

européenne. Cet accord est une nouvelle pierre dans la construction de la relation bilatérale de confiance entre la France et la Macédoine du Nord. Nos rencontres bilatérales sont fréquentes, tant au niveau ministériel – j’ai fait partie de la délégation française lors d’un déplacement récent de Mme Laurence Boone en Macédoine du Nord – qu’au niveau présidentiel – je pense aux discussions entre le président de la République Emmanuel Macron et le premier ministre macédonien Dimitar Kovačevski.

Ces dernières années, la Macédoine du Nord a réalisé des progrès certains en matière de respect de l’État de droit et de lutte contre la corruption, comme l’a souligné notre rapporteur. Le pays a résolu son différend avec la Grèce, mettant fin à un important problème ayant duré près d’un quart de siècle, en signant l’accord de Prespa. La Macédoine du Nord manifeste ainsi sa volonté d’adhésion aux standards européens.

Le pays se montre coopératif avec l’Union européenne en matière migratoire : il répond sans difficulté aux demandes de réadmission formulées par la France et a même récemment ratifié un accord opérationnel aux frontières conclues avec l’agence Frontex pour lutter contre l’immigration irrégulière et la criminalité transfrontalière. La Macédoine du Nord est un pays de transit sur la route des Balkans : aussi ce protocole d’accord tend-il à renforcer le contrôle des flux migratoires irréguliers.

En tant que présidente du groupe d’amitié France-Macédoine du Nord, je ne peux que saluer un texte qui témoigne de la confiance entre nos deux pays et permettra même de la renforcer. Notre groupe votera donc ce projet de loi.

**M. Pierre-Henri Dumont, rapporteur.** Je prends bonne note de ce vote favorable, dont je vous remercie.

**Mme Marine Hamet (RN).** Ce protocole d’application n’est pas un texte de transposition mais bien une œuvre de clarification censée faciliter les expulsions vers la Macédoine du Nord. Réaffirme-t-il pour autant les exigences qui doivent être les nôtres pour recouvrer la maîtrise de l’immigration en France ? Telle est la question que nous devons nous poser. Il ne faudrait pas que ce protocole empêche la France d’organiser des vols d’expulsions Frontex à destination des Balkans, mais plutôt qu’il les facilite.

Passons rapidement sur les premiers articles du texte, qui définissent les autorités compétentes, les points de passage aux frontières et le recours aux langues française et macédonienne. J’ai bien noté la simplification de la procédure, qui pourra se faire entièrement par courriel, ainsi que l’élargissement du champ des documents valant preuve – ou commencement de preuve – de nationalité des ressortissants. Je m’interroge en revanche quant à l’apport de ce protocole lorsque la personne est appréhendée dès son arrivée illégale dans la région frontalière, dans la mesure où le délai de réponse accélérée de deux jours est déjà prévu et imposé par l’accord de 2007. S’agissant de l’organisation d’auditions, ce protocole n’apporte rien de fondamentalement nouveau non plus, les dispositions étant une fois de plus déjà prévues aux articles 3 et 8 de l’accord de 2007, avec un délai de trois jours ouvrables.

L’article 9 du protocole stipule que les agents membres de l’escorte bénéficient d’une prérogative d’intervention en cas de légitime défense. Nous saluons cette avancée, qui nous semble toutefois insuffisante puisque les agents concernés exécutent leurs missions sans armes et en civil. Pourquoi ne pas exiger qu’ils suivent, par exemple, une formation dans le domaine de la sécurité ? Par ailleurs, pourquoi les dispenser de toute obligation de visa ?

S'agissant du coût des réadmissions, nous avons été surpris de lire qu'il revenait à la partie requérante de rembourser les frais de transport. Cette stipulation est d'autant plus choquante que le montant de ces derniers est régi par la législation de la partie requise. Pourriez-vous nous expliquer pourquoi ?

L'étude d'impact comporte quelques éléments statistiques, peu nombreux, qui me semblent insuffisants. Pourriez-vous nous donner les chiffres concernant la nature et l'évolution, depuis 2007, des moyens de preuve de la nationalité ? Disposez-vous également de données relatives aux rejets de demande de réadmission et à la nature de leur motivation, en particulier lorsqu'ils sont liés à des mesures d'éloignement telles que des obligations de quitter le territoire français (OQTF) ? Les cas de refus de transit prévus à l'article 13 de l'accord du 18 septembre 2007 – risque de torture, sanctions pénales, intérêts nationaux – peuvent parfois cacher un prétexte. Avez-vous enfin des statistiques relatives aux modes de transport ?

Dans l'attente de ces réponses, le groupe Rassemblement national votera en faveur de ce texte.

**M. Pierre-Henri Dumont, rapporteur.** Alors que le protocole n'est pas encore ratifié, on relève de très bons taux d'exécution des OQTF vers la Macédoine du Nord ; on rêverait d'en avoir de tels avec de nombreux pays. Nous entretenons une coopération satisfaisante avec ce pays.

La France paye car c'est un moyen efficace d'obtenir les renvois. Mieux vaut, parfois, accompagner les personnes destinataires d'une OQTF. Un rapport de la commission des finances, présenté lors de la précédente législature, a montré que les retours aidés étaient moins coûteux que les retours forcés, notamment parce que l'État ne doit pas payer l'escorte.

En 2019, avant la pandémie, on a dénombré 41 retours forcés sur un total de 681 retours effectifs et de 882 OQTF prononcées.

**M. Pierre Cordier (LR).** Est-il prévu de conclure de tels protocoles avec les pays voisins de la Macédoine du Nord ? Quelle politique ce pays mène-t-il en matière d'expulsions de personnes en situation irrégulière ?

**M. Pierre-Henri Dumont, rapporteur.** Une dizaine de protocoles de réadmission ont été conclus par la Communauté, puis par l'Union européenne, avec les pays des Balkans occidentaux. La France a conclu un accord avec l'Albanie en 2005. Des accords européens ont été conclus en 2007 avec la Macédoine du Nord, le Monténégro, la Serbie, la Bosnie, ainsi qu'avec la Moldavie, et en 2010 avec la Géorgie. La France n'a pas conclu d'accords bilatéraux avec l'ensemble de ces pays mais ce n'est pas une région qui nous pose de grandes difficultés.

L'accord avec la Macédoine du Nord est exemplaire puisque les taux de réadmission sont élevés. Il s'agit seulement de fluidifier la procédure. La question sera surtout d'arriver à prouver que les clandestins en provenance de pays tiers ont transité par les Balkans. Il s'agira, en quelque sorte, d'un développement du règlement Dublin au-delà des frontières de l'Union européenne.

**M. Frédéric Petit (DEM).** On peut ajouter le Kosovo à la liste des pays frontaliers avec la Macédoine du Nord, monsieur le rapporteur.

Bitola est une des seules villes de la région à avoir reçu la croix de guerre au titre de sa conduite pendant la première guerre mondiale. La Macédoine du Nord compte un lycée français, un grand nombre d'Alliances françaises et un certain nombre de nos compatriotes sont experts techniques auprès du gouvernement.

Je suis assez réservé à l'égard du concept de « Balkans 6 », lui préférant celui de « Balkans 11 ». Vous aurez remarqué que le règlement des conflits, dans cette région, s'est toujours fait par-delà les frontières de l'Union européenne, à l'image de l'accord de Prespa. Les problèmes affectant les « Balkans 6 » concernent en réalité l'ensemble des pays balkaniques.

Comme la plupart des États des Balkans occidentaux, mais un peu plus vite que d'autres, la Macédoine du Nord coopère avec l'Union européenne en matière migratoire. Elle a signé un accord de coopération avec Frontex – l'agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes –, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> avril dernier, qui est symbolique mais a aussi des effets importants car il s'agit d'un pays de transit. Par ailleurs, je rappelle qu'en 2022, le plan d'action entre l'Union européenne et les Balkans comprenait un volet sur la politique migratoire.

Cet accord de gestion migratoire va dans le bon sens. Le groupe Démocrate votera en faveur du projet de loi.

**M. Pierre-Henri Dumont, rapporteur.** J'avais en effet oublié le Kosovo mais cela n'a rien de politique. (*Sourires.*)

**M. Guillaume Garot (SOC).** Il faut rappeler le contexte dans lequel s'inscrit ce protocole. Il nous paraît essentiel que nous avancions ensemble en direction de l'intégration des pays balkaniques dans l'Union européenne. La Macédoine du Nord s'est engagée sur cette voie, comme l'attestent le développement de ses échanges commerciaux et sa participation croissante aux opérations de maintien de la paix. Elle entend se rapprocher des standards européens.

Le protocole d'application de l'accord de 2007 permettra de fluidifier et de renforcer l'efficacité de la procédure de réadmission. Il nous semble adapté aux enjeux que soulève l'immigration irrégulière.

Cela étant, l'immense majorité des migrants qui transitent par la route des Balkans n'ont pas pour première intention de s'installer au cœur de l'Europe ; ils fuient avant tout une situation chaotique, désastreuse dans leur pays d'origine. Il faudra donc veiller à ce que l'application de ces normes se fasse dans le strict respect de la convention de Genève et du règlement Dublin, même si l'avenir de ce dernier est en débat. C'est à ces conditions que l'Union européenne sera à la hauteur des valeurs qu'elle promet.

Pour les raisons que vous avez présentées et celles que nous venons d'énoncer, nous voterons la ratification du protocole.

**M. Pierre-Henri Dumont, rapporteur.** Il faut saluer la trajectoire suivie par les pays des Balkans occidentaux, même si l'on peut nourrir quelques doutes sur leur intégration. La Macédoine du Nord est un peu le bon élève de la région, qu'il s'agisse des droits de l'Homme, de la corruption ou de l'ingérence étrangère.

On doit s'interroger sur la capacité de l'Union européenne à absorber l'adhésion de ces pays – si, du moins, cette logique continue à être suivie. Réussira-t-on, à trente ou à trente-cinq, à résoudre les problèmes que l'on peine à régler à vingt-sept ? Cela excède l'enjeu de la conformité du droit interne à des critères tels que ceux de Copenhague.

La procédure de réadmission en Macédoine du Nord des ressortissants de ce pays et des personnes d'une autre nationalité ayant transité par son territoire respecte évidemment les droits français, européen et international.

**M. Jean-François Portarrieu (HOR).** Il est logique et souhaitable que l'accord conclu entre la Communauté européenne et la Macédoine du Nord soit complété par un protocole d'application directement négocié entre la France et ce pays. Le protocole est équilibré, exhaustif et exemplaire. On peut se féliciter de l'abandon de la langue anglaise pour l'application du texte, décision qui se justifie probablement par la participation de la Macédoine du Nord à l'Organisation internationale de la francophonie (OIF). Le groupe Horizons et apparentés votera en faveur du projet de loi autorisant l'approbation du protocole.

**M. Pierre-Henri Dumont, rapporteur.** L'appartenance à l'OIF a certainement joué un rôle dans l'abandon de l'anglais. Il paraît en effet cohérent que les protocoles bilatéraux soient écrits dans les langues des pays concernés.

**M. Jean-Paul Lecoq (GDR-NUPES).** Cet accord est plus équilibré que celui qui a été signé récemment avec l'Arménie. Il s'inscrit dans le cadre d'opérations diplomatiques visant à rapprocher les Balkans du camp occidental. La Macédoine du Nord est entrée dans l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) en 2019. Son rapprochement avec l'Union européenne a été accéléré depuis le début de la guerre en Ukraine. La France a joué son rôle en rencontrant plusieurs fois l'exécutif nord-macédonien depuis 2022. Il est à noter que le vote de ce texte intervient au lendemain du deuxième forum de la Communauté politique européenne à Chisinau.

La Macédoine du Nord est un fragile État multiethnique créé à partir de l'effondrement de la Yougoslavie, dans lequel se joue en partie l'avenir du continent européen. Les conflits religieux qui le traversent auront des résonances dans le reste de l'Union européenne. Les questions ethniques, illustrées par les conflits entre Albanais, Serbes et Kosovars, n'ont pas été soldées. C'est un espace oublié en proie à des tensions larvées très dangereuses. En ex-Yougoslavie, on le sait, la guerre a été vaincue mais la paix n'a pas été gagnée. L'OTAN et l'Union européenne ne voient, dans ces espaces, rien d'autre que des marges, des pays frontières qui constituent un tampon entre la Turquie et le monde musulman à l'Est, et avec les mondes slaves au Nord-Est. Il est à craindre qu'ils soient méprisés par l'Union européenne et l'OTAN, et soient utilisés comme des pions dans la guerre opposant l'Occident à Moscou.

La coopération entre la Macédoine du Nord et Frontex a été entérinée en octobre 2022, ce que nous regrettons compte tenu du danger que représente cette institution pour les droits humains. L'agence européenne a été ébréché par un rapport de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), notamment en raison du refoulement de migrants en mer, de l'absence de prise en compte d'appels de détresse en mer, du harcèlement des migrants et même de malversations internes. Son budget a été multiplié par dix depuis sa création. Elle est en train de devenir un État dans l'État. Elle devrait être dissoute, et un nouveau pacte sur la migration et l'asile élaboré.

L'accord entre la France et la Macédoine du Nord s'inscrit dans le contexte de l'augmentation de la fréquentation de la route migratoire des Balkans. Syriens, Kurdes, Libanais traversent la Turquie au péril de leur vie et sont parfois arrêtés en Macédoine du Nord. Les Balkans forment un espace très courtisé. L'accord sur la réadmission des personnes dont le séjour est irrégulier est une nouvelle étape de cette offensive diplomatique. Il est à espérer qu'il sera appliqué de manière responsable et humaine par l'Union européenne, Frontex, la France et les autorités nord-macédoniennes. Nous nous abstenons.

**M. Pierre-Henri Dumont, rapporteur.** Nous avons tous conscience de l'importance que représente l'espace de l'ex-Yougoslavie, comme l'illustrent, en ce moment, les tensions dans le Nord du Kosovo. Il s'agit, il est vrai, de conflits un peu périphériques. Sans doute avez-vous raison : les grandes puissances peuvent en faire un terrain de jeu et s'efforcer d'influer, indirectement, sur un certain nombre de conflits. Il ne faut toutefois pas caricaturer la vision de l'Union européenne : elle ne souhaite pas faire des Balkans occidentaux un glacis européen antirusse ou antiturc. Elle a pour ambition d'assurer un niveau de vie relativement homogène sur le continent européen, que ce soit à l'intérieur de l'Union ou en dehors de ses frontières. L'Union européenne a versé plusieurs milliards aux pays de la région pour y améliorer l'État de droit et les conditions de vie. Il s'agit d'éviter le retour des tensions qui ont conduit cette région à la guerre et qui ont eu, autrefois, des répercussions à une plus grande échelle.

La souveraineté constitue, en la matière, un enjeu essentiel. Si l'Union européenne n'investit pas dans ces pays, d'autres le feront. Des États voisins de la Macédoine du Nord sont aujourd'hui très lourdement endettés vis-à-vis de la Chine en raison de la construction d'infrastructures routières très onéreuses. Ils en sont réduits à céder des terres. Ces pays, qui sont aux portes de l'Union européenne, vont se trouver en situation de dépendance.

Frontex a traversé une crise très importante, qui a conduit au départ de son directeur général et à une réforme de l'institution. L'agence devrait être soumise à un contrôle plus étroit du Parlement européen. Des agents de Frontex sont à présent chargés de veiller au respect des normes européennes et de l'État de droit. Ils doivent faire cesser les pratiques susceptibles de porter atteinte à la dignité humaine.

L'Union européenne a présenté un nouveau pacte sur l'asile et l'immigration, dont nous devons étudier les répercussions sur les États membres comme sur les pays extérieurs à l'Union.

**Mme Emmanuelle Ménard (NI).** On peut se féliciter du taux de délivrance des laissez-passer consulaires dans les délais, qui est passé de 44 % en 2016 à 110 % en 2019 et à 82 % en 2020. En revanche, vous soulignez le risque que la Macédoine du Nord demeure un pays de transit pour l'immigration irrégulière. Parmi les principales nationalités représentées, vous citez les Syriens, les Pakistanais, les Afghans, les Indiens, mais aussi les Marocains. La présence de ces derniers s'expliquerait-elle par la politique – certes de très courte durée – de diminution des visas accordés par la France aux Marocains ?

Vous citez une représentante du ministère de l'intérieur, qui a reconnu que moins d'une dizaine de réadmissions de ressortissants de pays tiers avait lieu dans le pays chaque année. Vous en a-t-elle expliqué les raisons ?

**M. Pierre-Henri Dumont, rapporteur.** Je ne suis pas certain que la présence de Marocains s'explique par la politique française en matière de délivrance de visas car, malgré les propos qui ont été tenus, leur nombre n'a pas fortement diminué : il s'agissait surtout de menaces. Ce phénomène est plutôt lié, à mon sens, aux réseaux de passeurs, lesquels cherchent les chemins les plus faciles afin de maximiser leurs gains. Ils exploitent les failles juridiques, qu'elles soient internes aux États membres ou qu'elles concernent l'entrée dans l'Union.

Il y a peu de réadmissions car il faut arriver à prouver que les personnes en question sont passées par la Macédoine du Nord. L'accord dont nous débattons élargit les moyens de preuve. Un billet de train indiquant le passage par la Macédoine du Nord sera un indice suffisant pour procéder au renvoi d'une personne en situation irrégulière. Cela devrait permettre un petit accroissement du nombre de réadmissions.

La question principale n'est toutefois pas la réadmission mais la non-entrée dans l'espace Schengen. On peut saluer, à cet égard, les efforts accomplis par la Croatie, dans le cadre de son entrée dans cet espace, pour mieux contrôler la frontière et bloquer les migrants à l'entrée.

**M. le président Jean-Louis Bourlanges.** L'accord constitue, en quelque sorte, une expérimentation portant sur un petit nombre de personnes et dans un cadre dépassionné, puisque nos deux pays entretiennent des relations très apaisées. Il pourrait préfigurer une nouvelle pratique en ce domaine.

Nous n'abordons pas la question des Balkans avec le regard de Winston Churchill, qui affirmait que leur capacité de nuisance était bien supérieure à leur puissance démographique, analyse que je ne partage aucunement. La question est de savoir si on doit les traiter comme un tout ou s'il faut les singulariser. On peut s'interroger sur la manière dont devra être menée la négociation relative à leur intégration et sur les implications de ce processus à notre égard. Nous aborderons ces sujets à l'occasion de l'examen de la proposition de résolution européenne relative aux suites de la Conférence sur l'avenir de l'Europe, que je rapporterai devant notre commission.

\*

**Article unique :** approbation du protocole entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Macédoine du Nord portant application de l'accord signé à Bruxelles le 18 septembre 2007 entre la Communauté européenne et le Gouvernement de la République de Macédoine du Nord concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier, signé à Skopje le 5 juillet 2021

*La commission adopte l'article unique non modifié.*

*L'ensemble du projet de loi est ainsi adopté.*

\*\*\*

## Informations relatives à la commission

Au cours de sa réunion, la commission désigne :

- **M. Jean-Louis Bourlanges**, rapporteur sur la proposition de résolution européenne relative aux suites de la Conférence sur l'avenir de l'Europe (n° 1357).

Puis, elle désigne les rapporteurs pour avis sur le projet de loi de finances pour 2024 :

- Action extérieure de l'État (*Action de la France en Europe et dans le monde – Français de l'étranger et affaires consulaires*) : ..... **M. Vincent Seitlinger**
- Action extérieure de l'État (*Diplomatie culturelle et d'influence – Francophonie*) : ..... **M. Frédéric Petit**
- Aide publique au développement : ..... **Mme Élise Leboucher**
- Défense : ..... **M. Alexis Jolly**
- Écologie, développement et mobilité durables : ..... **M. Jean-Paul Lecoq**
- Économie (*commerce extérieur et diplomatie économique*) : .....  
..... **M. Jean-François Portarrieu**
- Immigration, asile et intégration : ..... **M. Nicolas Metzdorf**
- Médias, livre et industries culturelles (*Action audiovisuelle extérieure*) : .....  
..... **Mme Estelle Youssouffa**
- Prélèvement européen : ..... **Mme Éléonore Caroit**

La commission est en outre informée qu'une contribution écrite sera présentée sur l'avis budgétaire de leur choix par les deux groupes politiques dont aucun membre n'est désigné rapporteur pour avis.

*La séance est levée à 11 heures*

-----

### **Membres présents ou excusés**

*Présents.* - M. Damien Abad, Mme Clémentine Autain, Mme Véronique Besse, M. Carlos Martens Bilongo, Mme Chantal Bouloux, M. Jean-Louis Bourlanges, M. Louis Boyard, M. Jérôme Buisson, Mme Eléonore Caroit, Mme Mireille Clapot, M. Pierre Cordier, M. Alain David, M. Pierre-Henri Dumont, M. Nicolas Dupont-Aignan, M. Frédéric Falcon, M. Olivier Faure, M. Nicolas Forissier, M. Thibaut François, M. Bruno Fuchs, M. Guillaume Garot, Mme Maud Gatel, M. Hadrien Ghomi, Mme Olga Givernet, M. Philippe Guillemard, Mme Marine Hamelet, M. Michel Herbillon, M. Alexis Jolly, Mme Brigitte Klinkert, Mme Stéphanie Kochert, M. Jean-Paul Lecoq, M. Sylvain Maillard, Mme Emmanuelle Ménard, Mme Nathalie Oziol, M. Frédéric Petit, M. Jean-François Portarrieu, M. Adrien Quatennens, Mme Laurence Robert-Dehault, Mme Laetitia Saint-Paul, M. Vincent Seitlinger, Mme Ersilia Soudais, Mme Liliana Tanguy, M. Lionel Vuibert, M. Christopher Weissberg, Mme Caroline Yadan

*Excusés.* - M. Sébastien Chenu, Mme Julie Delpech, M. Michel Guinot, M. Meyer Habib, M. Hubert Julien-Lafferrière, Mme Amélia Lakrafi, M. Tematai Le Gayic, Mme Marine Le Pen, M. Vincent Ledoux, M. Laurent Marcangeli, M. Nicolas Metzdorf, M. Bertrand Pancher, Mme Mathilde Panot, Mme Barbara Pompili, Mme Sabrina Sebaihi, Mme Michèle Tabarot, M. Aurélien Taché, Mme Laurence Vichnievsky, M. Éric Woerth, Mme Estelle Youssouffa, M. Frédéric Zgainski

*Assistaient également à la réunion.* - M. Belkhir Belhaddad, Mme Martine Etienne, M. Christophe Naegelen