

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 (ensemble une
annexe), signé à Skopje le 5 juillet 2021

NOR : EAEJ2232617L/Bleuc-1

ÉTUDE D'IMPACT

I- Situation de référence

Dans le cadre de la stratégie française pour les Balkans occidentaux¹, validée en 2019 par le Président de la République, les échanges politiques, déjà très fructueux avec la Macédoine du Nord, se sont encore renforcés. Le ministre Jean-Yves Le Drian a reçu le 21 février 2022 son homologue Bujar Osmani, et le 10 juin, le Premier ministre de Macédoine du Nord, Zoran Zaev, a rencontré le Président de la République pour un dîner de travail à l'Élysée.

Nos deux pays entretiennent des coopérations dans de nombreux domaines, notamment par le partage d'une expertise technique en matière de rapprochement européen avec l'appui d'un expert technique international qui exerce ses fonctions depuis décembre 2017 auprès de M. Bujar Osmani puis de Nikola Dimitrov – vice-Premier ministre chargé des affaires européennes. Nous disposons également d'une coopération de défense, avec la participation de la Macédoine du Nord à des opérations de maintien de la paix de l'Organisation des Nations unies (ONU) ou des opérations dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), en matière de sécurité intérieure, à travers une aide à la mise en place du renseignement pénitentiaire et la participation à la plateforme Pharos, en matière judiciaire, à travers la formation des juges avec l'École nationale de la magistrature (ENM) et dans le cadre de la francophonie, puisque la Macédoine du Nord est membre de plein exercice de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF).

¹ [Stratégie française pour les Balkans occidentaux](#)

Notre coopération dans le domaine des migrations est bonne. Les flux migratoires d'origine macédonienne à destination de la France sont modérés. Si la demande d'asile a bondi entre 2016 et 2018, elle a connu un reflux notable dès l'année 2019. La Macédoine du Nord est par ailleurs un pays de transit sur la route des Balkans entre la Turquie et l'Union européenne (UE). La Macédoine du Nord s'était trouvée confrontée à une arrivée importante de migrants au moment de la crise consécutive à la guerre en Syrie et Irak (89 771 migrants enregistrés en 2016), ce qui l'avait conduite à fermer sa frontière avec la Grèce.

La coopération consulaire entre la France et la Macédoine du Nord se déroule dans d'excellentes conditions. Si le taux de délivrance des laissez-passer consulaires (LPC) dans les délais se situait à 44% en 2016, il a atteint 110% en 2019, et s'est maintenu, quoique sur des volumes plus réduits, à un niveau élevé durant la crise sanitaire (82% en 2020). Le nombre de ressortissants macédoniens disposant d'un titre de séjour en France était, à la fin de l'année 2020, de 3 755 personnes ; chiffre ayant connu une nette réduction dans le contexte de la crise sanitaire.

La visite à Skopje de Mme Sophie Hatt, alors directrice des services actifs de la police nationale, directrice de la coopération internationale, du ministère de l'intérieur, du 5 au 7 juillet 2021, a été l'occasion de signer un protocole en matière de réadmission entre nos deux pays, en application de l'accord sur la réadmission des personnes en situation irrégulière passé en 2007 entre l'Union européenne et la Macédoine du Nord. Diverses difficultés, parmi lesquelles la question du nom officiel du pays s'agissant de la Macédoine du Nord, s'étaient conjuguées et avaient retardé la finalisation de ce protocole. Depuis la ratification de l'accord de Prespa avec la Grèce sur le nouveau nom officiel du pays en 2019, cet obstacle a pu être levé. L'absence d'accord avec la Macédoine du Nord n'avait jusqu'à présent pas pénalisé la mise en œuvre des procédures de réadmission entre nos deux pays.

II- Historique des négociations

a. Initiative macédonienne

Par note verbale du 1^{er} juillet 2009, le ministère des Affaires étrangères macédonien avait adressé à l'ambassade de France à Skopje un projet de protocole d'application de l'accord signé à Bruxelles le 18 septembre 2007 entre la Communauté européenne et l'ancienne République yougoslave de Macédoine concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier. En retour, un contre-projet français avait été transmis mais les négociations n'avaient pu avoir lieu en raison du différend avec la Grèce, lié au nom officiel de la Macédoine du Nord.

Le 4 octobre 2018, lors de la tenue d'un Comité dédié à la réadmission organisé par la Commission européenne, le protocole a à nouveau été évoqué et les échanges ont pu reprendre sur la base de la version discutée en 2014.

b. Finalisation du projet

Dans les derniers échanges avec la Partie macédonienne, celle-ci abandonne le recours à l'anglais comme langue de communication mais exige la suppression de la demande de gratuité des laissez-passer consulaires. Cette demande ne constituant pas une exigence inacceptable pour le ministère de l'intérieur, le texte est apparu en état d'être signé en juin 2021.

Le protocole d'application de l'accord entre la Communauté européenne et l'ancienne République yougoslave de Macédoine (désormais Macédoine du Nord) concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier² a été signé le 5 juillet 2021 à Skopje, à l'occasion de la rencontre entre l'ambassadeur de France en Macédoine du Nord, M. Cyrille Baumgartner, et le ministre de l'Intérieur de la République de Macédoine du Nord, M. Oliver Spasovski.

III- Objectifs du protocole de réadmission

Conformément à l'article 19 de l'accord de réadmission conclu entre l'Union et la République de Macédoine du Nord, le protocole d'application vise à mettre en œuvre concrètement ledit accord : ainsi, il précise un certain nombre de règles propres aux Parties telles que la désignation des autorités compétentes dans la procédure de réadmission, les points de passage frontaliers, les moyens supplémentaires de preuve de nationalité et des conditions de la réadmission, ainsi que les conditions applicables aux escortes dans le cadre des procédures de réadmission ou de transit.

IV- Conséquences estimées de la mise en œuvre du protocole

Ce protocole emporte des incidences dans les domaines juridique et administratif.

a. Conséquences juridiques

Ce protocole contribuera à la lutte contre l'immigration irrégulière, au renforcement d'une coopération consulaire et à la pérennisation de procédures de retour efficaces.

² [Accord entre la Communauté européenne et l'ancienne République yougoslave de Macédoine concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier](#)

- Articulation avec les accords ou conventions internationales existantes

Conformément à l'article 17 de l'accord de réadmission conclu entre l'Union européenne et la République de Macédoine du Nord, ce protocole ne porte pas atteinte aux droits et obligations des Parties et des États membres découlant d'autres engagements internationaux et, notamment, de la convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés³, des conventions internationales relatives à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile⁴, de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950⁵, de la convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du 10 décembre 1984⁶, des conventions internationales relatives à l'extradition et au transit⁷.

De même, le protocole, conclu sur le fondement de l'article 19 de l'accord de réadmission conclu avec la Macédoine du Nord, ne porte pas atteinte à ces mêmes droits et obligations. Ainsi, l'article 14 du protocole stipule qu'il ne porte pas atteinte aux droits, obligations et responsabilités qui découlent pour les Parties d'autres accords internationaux.

L'article 11 du protocole prévoit pour sa part que tout échange et transmission d'informations classifiées, ainsi que leur protection, effectués aux fins de ce protocole, sont appliqués conformément à l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Macédoine relatif à l'échange et à la protection réciproque des informations classifiées, signé à Skopje le 5 juillet 2010⁸.

- Articulation avec le droit européen

Aux termes de l'article 79 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne⁹, la compétence en matière de politique migratoire est partagée entre l'Union européenne et les États membres. Conformément au mandat reçu dans ce cadre, la Commission a conclu au nom de l'Union européenne un accord de réadmission avec la République de Macédoine du Nord, définitivement approuvé par la décision du Conseil 2007/817/CE du 8 novembre 2007 concernant la conclusion de l'accord entre la Communauté européenne et l'ancienne République yougoslave de Macédoine concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier¹⁰. Cet accord est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2008.

Cet accord de réadmission s'inscrit dans la politique de l'Union européenne en matière de retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier sur le territoire des États membres, ayant donné lieu à l'adoption de plusieurs actes, dont notamment :

³ [Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés](#)

⁴ [Convention de Dublin du 15 juin 1990](#)

⁵ [Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950](#)

⁶ [Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du 10 décembre 1984](#)

⁷ Telle que la [Convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957](#)

⁸ [Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Macédoine relatif à l'échange et à la protection réciproque des informations classifiées](#)

⁹ [Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne](#)

¹⁰ [Décision du Conseil 2007/817/CE du 8 novembre 2007 concernant la conclusion de l'accord entre la Communauté européenne et l'ancienne République yougoslave de Macédoine concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier](#)

NOR : EAEJ2232617L/Bleue-1

- La directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier¹¹. Cette directive établit des règles communes concernant l'adoption et l'exécution de décisions de retour, ainsi que les garanties procédurales associées. Les accords de réadmission conclus par l'UE, dont celui conclu avec la République de Macédoine, s'appliquent dans le cadre de l'exécution des décisions de retour prises conformément à cette directive ;
- La directive 2003/110/CE du Conseil du 25 novembre 2003 concernant l'assistance au transit dans le cadre de mesures d'éloignement par voie aérienne¹². Cette directive définit les modalités de coopération entre les États membres en matière de transit ;
- Le règlement (UE) 2016/1953 du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2016 relatif à l'établissement d'un document de voyage européen destiné au retour de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, et abrogeant la recommandation du Conseil du 30 novembre 1994¹³. Ce règlement établit un document de voyage européen commun aux États membres, destiné au retour de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier sur le territoire de l'UE ;
- La décision 2004/573/CE du Conseil du 29 avril 2004 relative à l'organisation de vols communs pour l'éloignement, à partir du territoire de deux États membres ou plus, de ressortissants de pays tiers faisant l'objet de mesures d'éloignement¹⁴. Cette décision fixe les modalités d'organisation de vols communs à plusieurs États membres pour l'éloignement de ressortissants de pays tiers, et les responsabilités afférentes des États membres.

Le protocole d'application complète l'accord de réadmission conclu entre l'Union européenne et la République de Macédoine par des modalités pratiques et techniques qui visent à lui assurer son plein effet. Ce protocole ne pose aucune question de conformité avec le droit de l'Union.

La compétence de la France pour conclure ce protocole d'application est prévue par l'article 19 de l'accord de réadmission conclu par l'Union européenne et la République de Macédoine.

¹¹ [Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier](#)

¹² [Directive 2003/110/CE du Conseil du 25 novembre 2003 concernant l'assistance au transit dans le cadre de mesures d'éloignement par voie aérienne](#)

¹³ [Règlement \(UE\) 2016/1953 du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2016 relatif à l'établissement d'un document de voyage européen destiné au retour de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier](#)

¹⁴ [Décision 2004/573/CE du Conseil du 29 avril 2004 relative à l'organisation de vols communs pour l'éloignement, à partir du territoire de deux États membres ou plus, de ressortissants de pays tiers faisant l'objet de mesures d'éloignement](#)

Le protocole d'application, au paragraphe 5 de son article 9, donne aux agents membres de l'escorte la prérogative d'intervenir en cas de légitime défense. De plus, en « *l'absence de force de l'ordre de la Partie requise ou dans le but de leur porter assistance* », cette prérogative se limite aux cas présentant « *un danger immédiat et grave* » assortis d'une « *intervention raisonnable et proportionnée* » suscitée par la/les personne(s) escortée(s) à l'occasion du transit ou de l'opération de réadmission. Cette disposition ne diffère pas de ce que prévoit l'article 7 de la directive 2003/110/CE du Conseil du 25 novembre 2003 concernant l'assistance au transit dans le cadre de mesures d'éloignement par voie aérienne¹⁵, qui s'applique au transit entre États membres, transposée en droit français par la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration créant l'article L. 531-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile¹⁶.

Enfin, s'agissant du transfert des données à caractère personnel, celui-ci est prévu à l'article 16 de l'accord de réadmission conclu entre l'Union européenne et la Macédoine du Nord qui précise que le traitement de ces données est régi par la législation nationale de la République de Macédoine du Nord, par les dispositions de la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données¹⁷, et par la législation de l'État membre concerné adoptée en application de cette directive. La directive 95/46/CE a été abrogée par le Règlement (UE) n°2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, entré en vigueur le 25 mai 2018, dit Règlement général sur la protection des données (RGPD)¹⁸. L'article 94, paragraphe 2, du RGPD prévoit que les références à la directive 95/46/CE s'entendent comme faites au RGPD¹⁹.

Législation de la Macédoine du Nord en matière de protection des données à caractère personnel

¹⁵ [Directive 2003/110/CE du Conseil du 25 novembre 2003 concernant l'assistance au transit dans le cadre de mesures d'éloignement par voie aérienne](#)

¹⁶ [Loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration créant l'article L. 531-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile](#)

¹⁷ [Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données](#)

¹⁸ [Règlement général sur la protection des données](#)

¹⁹ Par ailleurs, il convient de noter que la Macédoine du Nord a signé et ratifié la [convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, dite « Convention 108 », du 28 janvier 1981](#). Aux termes de cette Convention 108, les Parties doivent prendre les mesures nécessaires en droit interne pour en appliquer les principes afin d'assurer, sur leur territoire, le respect des droits fondamentaux de la personne humaine au regard de l'application de la protection des données.

NOR : EAEJ2232617L/Bleue-1

La législation de la Macédoine du Nord n'est pas reconnue comme conforme au RGPD par l'Union européenne²⁰. Une loi sur la protection des données personnelles a cependant été adoptée le 25 janvier 2005 ; elle prévoit à son article 3-a²¹ que la protection des données personnelles est garantie à toute personne physique sans discrimination fondée sur sa nationalité, sa race, sa couleur de peau, ses convictions religieuses, son origine ethnique, son sexe, sa langue, ses convictions politiques ou autres, sa situation matérielle, son origine de naissance, son éducation, son origine sociale, sa citoyenneté, lieu/type de résidence, ou toute autre caractéristique personnelle.

La législation en matière de protection des données à caractère personnel concernant les personnes en séjour irrégulier, prévoit qu'une surveillance régulière est effectuée avec une annonce préalable, conformément aux programmes de surveillance adoptés par le directeur de l'Agence ; au plus tard à la fin de l'année civile, pour l'année suivante²².

Les données à caractère personnel sont conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire à la finalité pour lesquelles, les données personnelles sont traitées. Les données personnelles peuvent être conservées plus longtemps dans la mesure où elles seront traitées uniquement à des fins d'archivage dans le domaine d'intérêt public, à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques²³.

La personne concernée a le droit d'obtenir du responsable du traitement la confirmation que des données à caractère personnel la concernant font l'objet d'un traitement et, le cas échéant, l'accès aux données personnelles²⁴.

En cas d'adhésion de la République de Macédoine du Nord à l'Union européenne, les dispositions de l'article 71 de la loi de 2005 relatives à la tenue des registres des systèmes d'archivage des données à caractère personnel à haut risque cesseront de s'appliquer, les données contenues dans les enregistrements étant conservés en permanence conformément à la réglementation relative aux documents d'archives.

Les enregistrements de vidéosurveillance doivent être conservés jusqu'à ce que les objectifs de la surveillance soient atteints, mais pas plus de 30 jours, sauf si une autre loi prévoit une période plus longue contenant des garanties et d'autres mesures de protection des droits et libertés des personnes concernées conformément à la disposition de la loi de 2005, à l'article 89, alinéa 8.

Le responsable du traitement doit, au moment où les données personnelles sont obtenues, fournir à la personne concernée les informations suivantes, nécessaires pour assurer un traitement loyal et transparent :

²⁰ [Site de la CNIL, « La protection des données dans le monde »](#)

²¹ [Loi sur la protection des données personnelles du 25 janvier 2005](#) ("Journal officiel de la République de Macédoine" n° 7/2005, 103/2008, 124/2008, 124/2010, 135/2011, 43/2014, 153/2015, 99/2016 et 64 / 2018).

²² Loi sur la protection des données, Article 104.

²³ Loi sur la protection des données, Article 88.

²⁴ Loi sur la protection des données, Article 19.

1) la durée pendant laquelle les données personnelles seront conservées ou, si cela est impossible, les critères utilisés pour déterminer cette période ;

2) l'existence du droit de demander au responsable du traitement l'accès et la rectification ou l'effacement des données à caractère personnel, ou de s'opposer également au traitement comme le droit à la portabilité des données²⁵.

- Articulation avec le droit interne

Le protocole d'application renforce le cadre formel et juridique de la coopération franco-macédonienne dans le domaine du retour contraint des ressortissants nationaux et de pays tiers, en situation irrégulière, établis sur le territoire de l'une ou l'autre Partie. En tout état de cause, il ne nécessite pas d'amendement de notre droit interne, ni l'adoption de dispositions législatives ou réglementaires nouvelles.

b. Conséquences administratives

Le texte est porteur de simplification procédurale puisqu'il prescrit une procédure entièrement par courriel avec les autorités centrales macédoniennes, sans exclure le recours à l'audition consulaire, le cas échéant à distance, dans les cas nécessaires.

Il n'implique pas la création de formalités nouvelles, ni un redéploiement de postes. Aucune dépense d'investissement ni de mise en conformité n'est exigée par cette procédure. Une brochure et un formulaire adaptés au nouveau texte seront mis à disposition des agents traitants sur l'intranet du ministère de l'Intérieur.

Si cette simplification doit inciter les préfetures à davantage saisir les services macédoniens d'une demande d'identification, il est peu probable qu'elle se traduise par une augmentation sensible de la charge administrative, le nombre de dossiers demeurant extrêmement réduit.

Année	2016	2017	2018	2019	2020
Nombre de demandes de documents de voyage auprès des autorités macédoniennes	16	22	16	19	17
Nombre d'éloignements forcés à destination de la Macédoine du Nord	27	27	37	41	20

V – État des signatures et ratifications

Le protocole portant application de l'accord du 18 septembre 2007 concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier a été signé à Skopje le 5 juillet 2021, par Cyrille Baumgartner, ambassadeur de France en République de Macédoine du Nord, et par Oliver Spasovski, ministre macédonien de l'Intérieur.

A ce jour, la Macédoine du Nord n'a pas fait connaître à la Partie française l'accomplissement des procédures exigées par son ordre juridique interne.

²⁵ Loi sur la protection des données, article 17, alinéa 6.