# PARLEMENT EUROPÉEN

*2004* *2009*

*Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures*

PROVISOIRE
**2006/0064(CNS)**

5.12.2006

*

# PROJET DE RAPPORT

sur la proposition de décision du Conseil concernant la conclusion de l'accord de réadmission entre la Communauté européenne et la fédération de Russie
(COM(2006)0191 – C6-0168/2006 – 2006/0064(CNS))

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

Rapporteur: Maria da Assunção Esteves

## *Légende des signes utilisés*

| | |
|---|---|
| * | Procédure de consultation<br>*majorité des suffrages exprimés* |
| **I | Procédure de coopération (première lecture)<br>*majorité des suffrages exprimés* |
| **II | Procédure de coopération (deuxième lecture)<br>*majorité des suffrages exprimés pour approuver la position commune*<br>*majorité des membres qui composent le Parlement pour rejeter ou amender la position commune* |
| *** | Avis conforme<br>*majorité des membres qui composent le Parlement sauf dans les cas visés aux art. 105, 107, 161 et 300 du traité CE et à l'art. 7 du traité UE* |
| ***I | Procédure de codécision (première lecture)<br>*majorité des suffrages exprimés* |
| ***II | Procédure de codécision (deuxième lecture)<br>*majorité des suffrages exprimés pour approuver la position commune*<br>*majorité des membres qui composent le Parlement pour rejeter ou amender la position commune* |
| ***III | Procédure de codécision (troisième lecture)<br>*majorité des suffrages exprimés pour approuver le projet commun* |

(La procédure indiquée est fondée sur la base juridique proposée par la Commission.)

## *Amendements à un texte législatif*

Dans les amendements du Parlement, le marquage est indiqué en ***gras et italique***. Le marquage en *italique maigre* est une indication à l'intention des services techniques qui concerne des éléments du texte législatif pour lesquels une correction est proposée en vue de l'élaboration du texte final (par exemple éléments manifestement erronés ou manquants dans une version linguistique). Ces suggestions de correction sont subordonnées à l'accord des services techniques concernés.

## SOMMAIRE

**Page**

PROJET DE RÉSOLUTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN.....5

EXPOSÉ DES MOTIFS .....6

## PROJET DE RÉSOLUTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN

**sur la proposition de décision du Conseil concernant la conclusion de l'accord de réadmission entre la Communauté européenne et la fédération de Russie (COM(2006)0191 – C6-0168/2006 – 2006/0064(CNS))**

**(Procédure de consultation)**

*Le Parlement européen*,

– vu la proposition de décision du Conseil (COM(2006)0191)[1],

– vu l'article 63, point 3 b), et l'article 300, paragraphe 2, premier alinéa, première phrase, du traité CE,

– vu l'article 300, paragraphe 3, premier alinéa, du traité CE, conformément auquel il a été consulté par le Conseil (C6-0168/2006),

– vu l'article 51 et l'article 83, paragraphe 7, de son règlement,

– vu le rapport de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures et l'avis de la commission des affaires étrangères (A6-0000/2006),

1. approuve la conclusion de l'accord;

2. charge son Président de transmettre la position du Parlement au Conseil et à la Commission, ainsi qu'aux gouvernements et aux parlements des États membres et de la fédération de Russie.

[1] Non encore publiée au JO.

# EXPOSÉ DES MOTIFS

## 1. L'accord: historique et motivations

### 1.1. Historique

L'accord de réadmission entre la Communauté européenne et la fédération de Russie est le cinquième accord de réadmission négocié et conclu par la Communauté avec un pays tiers. La conclusion d'un accord de réadmission avec la Russie figurait déjà parmi les mesures proposées dans la stratégie commune de l'UE adoptée le 4 juin 1999. La première phase de négociation s'est déroulée à Moscou le 23 janvier 2003. À partir d'octobre 2004, les négociations se sont déroulées parallèlement aux négociations sur l'accord CE-Russie visant à faciliter la délivrance de visas. Les deux accords ont été paraphés à Moscou le 4 avril 2006. Étant donné que l'accord visant à faciliter la délivrance de visas et l'accord sur la réadmission sont liés, tous deux devront être signés, conclus, et entrer en vigueur simultanément. Les accords relèvent d'une logique de compensation politique réciproque.

Le contenu final de l'accord de réadmission avec la Russie peut être résumé comme suit: les obligations de réadmission sont définies dans l'accord (articles 2 à 5) selon une règle de réciprocité, et couvrent les ressortissants des parties contractantes (articles 2 et 4), ainsi que les ressortissants de pays tiers et les apatrides (articles 3 et 5). L'accord contient en outre des dispositions concernant: les conditions de réadmission (articles 3 et 5), les opérations de transit (articles 14 et 15, en relation avec l'annexe 6), les dispositions techniques applicables à la procédure de réadmission (articles 6 à 13, en relation avec les annexes 1 à 5), les règles en matière de coûts, de protection des données et de liens avec d'autres obligations internationales (articles 16 à 18), la composition, les attributions et les compétences du comité de réadmission mixte (article 19). Afin d'assurer l'application concrète de l'accord, l'article 20 impose à la Russie de conclure des protocoles d'application bilatéraux avec tous les États membres.

### 1.2. Motivations

Les accords de réadmission font partie d'une stratégie plus large de gestion des flux migratoires de l'Union européenne, une stratégie qui se veut éminemment préventive et fondée sur la coopération avec les pays d'origine et de transit. La réadmission est l'ultime recours. La préférence est donnée au retour volontaire plutôt qu'au retour forcé. Mais la stratégie ainsi conçue par l'Union européenne ne présente pas toujours des niveaux de concrétisation satisfaisants. Devant la difficulté de structurer une coopération efficace avec les pays d'origine, l'Union s'est surtout concentrée sur l'organisation de modalités rapides de retour des immigrants. Souvent, on oublie les conditions auxquelles ils sont confrontés en transit et à l'arrivée dans leur pays d'origine.

Une politique relative à l'immigration clandestine ne peut être qu'indissociablement liée à une politique des droits de l'homme. Les accords de réadmission, pour être légitimes, devront renoncer à une perspective sommaire ou simpliste, technique et moins humaine du phénomène de l'immigration clandestine. La question de la réadmission n'est pas aussi linéaire qu'elle pourrait paraître à première vue. Un processus de réadmission juste présuppose

l'existence d'une structure démocratique non ambiguë des parties contractantes et la certitude que l'architecture institutionnelle et sa pratique politique garantissent le respect des droits de l'homme.

Les relations entre l'UE et la Russie traversent une phase cruciale. La conclusion d'un nouvel accord de partenariat et de coopération après 2007 va de pair avec la perception de la situation des droits de l'homme en Russie.

**2. Le rôle du Parlement européen**

Il n'y a guère de sens à ce que le Parlement européen joue un rôle de simple observateur dans le processus de conclusion d'accords internationaux. En fait, le Parlement n'est consulté qu'à un moment où il n'est déjà plus possible de modifier le contenu de l'accord ni d'empêcher sa conclusion. Il est vrai que le traité CE prévoit, à l'article 300, une simple consultation du Parlement en la matière. Cependant, le Conseil et la Commission devraient tenir le Parlement régulièrement informé dès le début des négociations: il existe un devoir de coopération loyal (article 10 du traité) qui régit non seulement les relations entre les États membres et les institutions communautaires, mais aussi les relations entre les institutions communautaires elles-mêmes. Le Parlement européen continuera de revendiquer auprès du Conseil et de la Commission le respect de ce devoir d'information pour les futurs accords à conclure entre l'UE et les pays tiers.

Le Parlement européen se félicite de l'adoption prochaine d'une *directive du Parlement européen et du Conseil relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier* (COM(2005)0391, 2005/0167), dans le cadre de la procédure de codécision, et dont les principes essentiels devront être respectés pour chaque accord concret de réadmission.

Le thème des accords internationaux et la matière complexe des migrations faisant l'objet de ces accords exigent une base démocratique de décision européenne. Le traité constitutionnel imprimera également à la politique extérieure de l'Union l'unité, la cohérence et la compétence de décision parlementaire nécessaires.

**3. Politique de retour et droits humains: conditions de fond et conditions de procédure**

Les droits humains doivent occuper une position centrale dans l'accord de réadmission. Ceci signifie qu'il convient d'établir les conditions de fond et les conditions de procédure nécessaires pour garantir le respect de la dignité des immigrants clandestins. L'essence de ces accords est humaine et non technique. L'Union européenne ne peut faire l'économie d'un effort de qualité pour assurer le succès de l'accord.

**3.1. Conditions de fond**

3.1.1. Lors de la formation d'un "espace commun de liberté, de sécurité et de justice", l'Union a proclamé qu'elle soutiendrait la réforme du système judiciaire en Russie et l'aiderait dans la gestion de ses frontières. Le Parlement invite le Conseil et la Commission à mettre tout en œuvre en ce sens et à promouvoir également des cours de formation du personnel des services des frontières et de l'immigration.

3.1.2. Le Parlement souligne la nécessité de renforcer la capacité de la Fédération de Russie en matière de gestion des migrations, afin que les autorités russes puissent assumer les responsabilités qui leur incombent en vertu de l'accord de réadmission, dès son entrée en vigueur.

3.1.3. Le Parlement est préoccupé de l'absence d'un cadre normatif pour l'application de l'accord.

3.1.4. Le Parlement engage instamment la Commission à fournir aux autorités russes les compétences nécessaires pour que ce pays puisse remplir ses obligations conformément aux normes internationales.

3.1.5. Le Parlement exige un dialogue de plus en plus intensif avec la Russie sur les droits humains. La Russie n'a pas encore ratifié le protocole n° 6 de la Convention européenne des droits de l'homme sur l'abolition de la peine de mort en temps de paix. Elle n'a pas signé le protocole facultatif à la Convention des Nations unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Elle n'a pas ratifié la Convention de La Haye sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants; elle ne coopère pas pleinement avec le comité pour la prévention de la torture du Conseil de l'Europe et des Nations unies; elle n'a pas mené à son terme le processus de ratification de la Charte sociale européenne; elle n'a pas réformé son ministère public conformément aux engagements qu'elle avait pris au Conseil de l'Europe.

3.1.6. Bien que le texte de l'accord contienne des références concrètes aux traités internationaux signés par les parties (article 18), il est indispensable de procéder à un examen rigoureux de la compatibilité de la réadmission d'immigrants par les autorités russes avec les normes les plus élevées en matière de droits de l'homme. Les nouvelles de plus en plus fréquentes faisant état d'une dérive autoritaire de la fédération de Russie suscitent une grande inquiétude au Parlement européen (voir *résolution du Parlement européen sur les relations UE-Russie,* JO C 117 du 18.5.2006, p. 235*, résolution du Parlement européen sur les droits de l'homme en Russie et la nouvelle législation relative aux ONG,* P6_TA(2005)0534, entre autres).

3.1.7. Une politique de retour conforme aux valeurs de l'Union européenne exclut une perspective exclusivement sécuritaire et répressive et exige une synergie avec le domaine plus vaste d'autres politiques. Elle exige un véritable *plan d'action*:

i) l'intensification d'une pratique de coopération au développement avec les pays d'origine;

ii) l'évaluation de la dimension réelle du phénomène des rapatriements réalisée par les États membres;

iii) la recherche de mécanismes de contrôle communs à mettre en place avec les pays avec lesquels sont négociés les accords ou les clauses de réadmission;

iv) la promotion active d'une pratique cohérente entre l'Union et les États membres au niveau de la formation et de l'application des accords bilatéraux;

v) un dialogue plus intensif et plus structuré avec le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés et avec le Conseil de l'Europe.

3.1.8. C'est un véritable défi auquel est confrontée la politique extérieure de l'Union, dont le phénomène de l'immigration est l'un des volets les plus importants et les plus délicats. L'immigration appelle un équilibre des compétences de l'Union entre l'entrée et la sortie, qui n'a pas encore été réalisé. Elle appelle une perspective intégrée des deux sens de la migration. Elle exige un ordre institutionnel nouveau dans l'Union, susceptible de définir une stratégie commune et d'étendre la compétence décisionnelle du Parlement à toute cette matière. Il est indispensable de se fonder en l'occurrence sur une rationalité démocratique, c'est-à-dire sur une procédure de codécision.

3.1.9. Ces conditions de fond doivent idéalement comporter une stratégie commune sur le retour des immigrants clandestins. Il importera à cet égard d'organiser fréquemment des réunions préparatoires des ministres des affaires étrangères et des ministres de l'immigration avec le Parlement européen et la Commission, pour définir les orientations de cette stratégie et suivre sa réalisation.

Les questions d'immigration et de coopération dans la gestion des frontières extérieures constituent un test décisif pour mesurer la réussite des relations entre l'UE et ses voisins. Une politique de retour sans fondement solide et sans que la classe politique européenne n'assume toutes ses responsabilités à cet égard ne peut se légitimer au regard des valeurs de l'Union.

**3.2. Les conditions de procédure**

L'intensité dramatique du phénomène du retour est évidente.

L'Union doit garantir que, dans la procédure de retour, les États membres et la fédération de Russie respectent les droits fondamentaux des personnes concernées, notamment ceux qui sont les plus vitaux dans le cadre des migrations: non discrimination, intégrité physique et psychologique, protection de la famille, conditions de dignité en cas de détention et dans la procédure de transit, garanties essentielles des droits de la défense. Tels doivent être les paramètres incontournables d'évaluation du respect de l'accord et de la bonne foi des parties contractantes.

i) Comment la Commission et le Conseil comptent-ils vérifier que ces droits sont respectés en cas de rapatriement, surtout en cas de rapatriement forcé?

ii) Quels mécanismes de contrôle communs ont-ils l'intention de mettre en place avec la fédération de Russie?

iii) Quels sont les critères applicables pour vérifier si le pays vers lequel s'effectue le retour offre des garanties de justice dans son système judiciaire et de démocratie dans son système politique?

iv) Comment assurer au départ l'information sur le pays de destination des apatrides? Ou le pays de destination des apatrides est-il, pour l'accord, un lieu en blanc?

3.2.1. Les droits doivent ainsi être garantis dans tout le déroulement de la procédure. La lettre de l'accord suscite diverses questions.

3.2.1.1. Concernant les demandeurs d'asile

Le texte de l'accord n'exclut pas clairement les demandeurs d'asile. Il peut par conséquent impliquer la réadmission de demandeurs d'asile dont la candidature n'a pas encore été évaluée sur le fond ou dont la candidature a été rejetée ou jugée irrecevable en vertu de l'application du concept de "pays tiers sûrs".

Le Parlement invite la Commission à soulever cette question devant le comité de réadmission mixte et à demander des garanties que les demandeurs auront accès à une procédure d'asile respectant leur statut en droit international, y compris le principe de non-refoulement.

Il est nécessaire d'éviter, à cet égard, une érosion de la protection internationale spécifique des demandeurs d'asile et des réfugiés.

3.2.1.2. Concernant les citoyens de pays tiers et les apatrides

i) Comment connaître la situation des droits de l'homme au lieu de destination des citoyens de pays tiers et des apatrides?

ii) Le statut des apatrides prévu par la Convention de 1954 des Nations unies devrait figurer explicitement dans l'énumération donnée à l'article 18. Cette énumération est ouverte, il est vrai, mais une mention expresse du statut des apatrides aura une efficacité pédagogique sur les autorités administratives.

3.2.2. Les compétences du Comité de réadmission mixte (article 19), qui n'incluent pas un contrôle en matière de droits de l'homme, sont manifestement, de ce fait, déficitaires et dépourvues d'équilibre interne. Un accord sur les personnes ne peut être, par nature, purement technique.

Ainsi, le Parlement européen recommande que les compétences du comité de réadmission mixte comportent un pouvoir de surveillance en matière de droits de l'homme dans tout le déroulement de la procédure.

3.2.3. La procédure accélérée (article 6, paragraphe 3) laisse entrevoir une inquiétante présomption irréfragable d'irrégularité pour les personnes concernées. Où se situent dans ce contexte les garanties des droits de la défense? Comment cette disposition peut-elle être compatible, dans la pratique, avec le statut de droit international spécifique aux demandeurs d'asile?

3.2.4. Concernant l'autorisation de transit: les garanties de protection des mineurs, de l'unité de la famille et de l'intégrité physique et psychologique des immigrants clandestins et les garanties essentielles des droits de la défense ne ressortent pas des dispositions de l'article 14. Or, ces garanties constituent le noyau irréductible d'un principe d'humanité essentiel pour la validité de l'accord au regard des valeurs de l'Union européenne, mais également des principes non écrits de droit international.

3.2.5. L'accord de réadmission ne comporte pas de perspective de complémentarité avec le principe du retour volontaire. Dans cette perspective, il convient d'accorder à l'immigrant clandestin un délai pour son départ volontaire, en tant qu'alternative première au retour forcé.

3.2.6. Nécessité d'une clause de respect des droits de l'homme: contrairement à la position prise tout récemment par le Parlement européen sur la négociation et la conclusion d'accords internationaux avec des pays tiers, l'accord de réadmission avec la Russie ne comporte pas de "clause de respect des droits de l'homme et de la démocratie", clause réciproque dont la violation peut donner lieu à la suspension ou même à la dénonciation de l'accord.

Le Parlement rappelle qu'au paragraphe 8 sa *résolution sur la clause relative aux droits de l'homme et à la démocratie dans les accords de l'Union européenne* (2005/2057(INI)), il demande "d'étendre la clause relative aux droits de l'homme et à la démocratie à tous les nouveaux accords entre l'Union européenne et des pays tiers, qu'ils soient industrialisés ou en développement, y compris en ce qui concerne les accords sectoriels, les échanges commerciaux et l'assistance technique ou financière, sur l'exemple de ce qui a été fait avec les États ACP".

Le Parlement européen demande à la Commission et au Conseil de procéder à une évaluation rigoureuse de l'application des accords de réadmission des immigrants clandestins qui ont été conclus, à la lumière du respect des droits de l'homme.

**4. Considérations finales**

Le problème de l'accord de réadmission CE-Russie consiste véritablement à savoir si la garantie des droits de l'homme y occupe une place centrale ou si la préférence est donnée à une logique de solution sommaire du retour, privilégiant l'aspect sécuritaire aux dépens de l'aspect humanitaire.

Les accords de réadmission ne peuvent tomber dans le travers de confondre immigration clandestine et criminalité. Ils ne peuvent céder à la tentation de placer le retour au centre de la politique d'immigration. Ils ne peuvent diluer dans des considérations statistiques l'attention individuelle à consacrer aux droits de l'homme. Un seul cas de violation de ces droits est fondamentalement suffisant pour nous inquiéter. Dans l'accord, la dimension pragmatique ne peut faire oublier la dimension morale.

Les relations entre l'Union européenne et la Russie ne cessent de s'amplifier. Une réussite véritable de ces relations suppose qu'elles soient transposées du domaine de la seule technique au domaine des valeurs. Ce n'est qu'ainsi que nous réaliserons le dessein d'une Europe large, consciente de ses valeurs fondamentales et de son potentiel d'affirmation dans le monde.

C'est sur cette base que le Parlement européen donne son assentiment à l'accord. La légitimité de l'accord ne s'apprécie qu'au regard d'un critère unique: l'essentielle dignité humaine qui constitue l'origine et la finalité des politiques de l'Union.