

Cour des comptes



RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS,
ORGANISMES ET PERSONNES CONCERNÉS

LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE

Rapport public thématique

Janvier 2024

Réponses des administrations, organismes et personnes concernés

**Réponse reçue
à la date de la publication (04/01/2024)**

Réponse de la Première ministre	4
---------------------------------------	---

RÉPONSE DE LA PREMIÈRE MINISTRE

Vous avez bien voulu attirer mon attention sur votre rapport public thématique intitulé relatif à la lutte contre l'immigration irrégulière. Celui-ci appelle de ma part les observations qui suivent.

Tout d'abord, la Cour a tenu le plus grand compte des observations denses adressées à l'occasion de la phase contradictoire portant sur le relevé d'observations provisoires. Plusieurs constats faits dans le projet de rapport public thématique sont partagés et correspondent :

- à des actions en cours, dont le principe est inscrit dans la loi du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (poursuite de l'extension du parc de rétention tout en le dotant en effectifs de police, compte tenu de l'efficacité de la rétention pour procéder à des éloignements ; renforcement des effectifs des bureaux de l'éloignement et du contentieux des préfectures) ;*
- à des dispositions qui figurent dans le projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration , en cours d'examen par les assemblées (nécessité de simplifier le contentieux ou encore d'utiliser davantage le levier visa et l'aide publique au développement au profit de la politique migratoire) – il est d'ailleurs à noter que la lutte contre l'immigration irrégulière et les filières clandestines figure parmi les objectifs prioritaires adoptés lors du conseil présidentiel du développement – CPD – du 5 mai 2023 et du comité interministériel de la coopération internationale et du développement – CICID – de juillet dernier ;*
- ou enfin à des mesures proposées (cadre procédural permettant la signalisation des étrangers franchissant irrégulièrement une frontière dans les systèmes d'information).*

S'agissant des dix recommandations dont le rapport public thématique est assorti, elles appellent les commentaires ci-après.

Concernant la recommandation n° 1 : « Revoir la répartition des points de passage frontalier entre la police aux frontières et les douanes afin de confier à la première ceux dont le trafic des voyageurs a fortement augmenté et qui présentent des enjeux de sécurité importants ».

La révision de la cartographie des points de passage frontaliers (PPF) fait déjà l'objet d'échanges entre la direction nationale de la police aux frontières (DNPAF) et la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI), en particulier concernant la situation des aéroports de Montpellier (Douanes) et de Clermont-Ferrand (PAF), ainsi que du port d'Ouistreham (Douanes). De nouvelles réunions sont programmées et leurs conclusions seront

présentées devant le groupe interministériel de suivi des PPF (GiS PPF), instance de concertation interministérielle pilotée par la direction générale des étrangers en France (DGEF) qui pourra proposer des évolutions. Cette instance pourrait être mandatée pour procéder à une revue plus générale.

Concernant la recommandation n° 2 : « Recueillir et conserver les données d'identité des étrangers interceptés lorsqu'ils franchissent irrégulièrement les frontières intérieures et extérieures, via la constitution de systèmes d'information et d'un cadre juridique adapté ».

Le projet de révision du règlement EURODAC III prévoit que ce système d'information européen centralise à terme l'ensemble des données personnelles des étrangers en situation irrégulière contrôlés sur le territoire des États membres ou à l'occasion d'un contrôle aux frontières. La création ex nihilo d'une base nationale recensant les données des étrangers ayant franchi irrégulièrement une frontière n'apparaît donc pas pertinente dans ce contexte. Le ministère de l'intérieur et des outre-mer rappelle que la priorité française demeure l'amélioration de l'exploitation des potentialités offertes par les systèmes d'information actuels et le renforcement des fonctionnalités des outils de contrôle en mobilité des forces de sécurité intérieure.

Concernant la recommandation n° 3 : « Sur la bande frontalière, aligner les pouvoirs d'inspection de la police aux frontières sur le cadre applicable aux douanes en matière d'inspection de véhicules ».

L'article 17 du projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration tel qu'adopté en première lecture par le Sénat et par la commission des lois de l'Assemblée nationale prévoit un rapprochement des pouvoirs des policiers et de ceux des douaniers en matière de fouille des véhicules.

L'adoption de cet article permettrait de faire évoluer l'article L. 812-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) en élargissant la visite sommaire des véhicules circulant sur la voie publique aux voitures particulières dans un périmètre de vingt kilomètres à partir de la frontière terrestre. Pour autant, la formulation « aligner les pouvoirs d'inspection » n'est pas juridiquement exacte puisque les douaniers exercent un contrôle de fouille différent de celui des policiers aux frontières, lorsqu'ils exercent des contrôles douaniers.

Concernant la recommandation n° 4 : « Renforcer les effectifs des services chargés des étrangers en préfecture, afin d'améliorer la qualité des décisions et d'assurer la représentation systématique de l'État aux audiences devant le juge judiciaire et le juge administratif ».

Dans le contexte des crises géopolitiques et migratoires qui se succèdent depuis 2015, les demandes de titres de séjour ont augmenté continuellement (+32 % entre 2020 et 2022) et l'État a accompagné cette évolution d'un effort soutenu pour

renforcer les services étrangers. Ainsi, 400 emplois ont été pérennisés entre 2016 et 2020 dans les services étrangers et des vacances ont été mises en place chaque année. À titre d'illustration, 70 % des 101 renforts d'ETP prévus dans la loi du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI) pour le programme 354 en 2024 seront consacrés au renforcement des services étrangers (60 ETP) et à leur accueil (9 ETP).

Si ces plans de renforts ne permettent pas de pleinement faire face aux besoins dans un contexte de faible attractivité de ce type de missions, l'amélioration de la performance de cette fonction est un objectif prioritaire du ministère de l'intérieur et des outre-mer. Plusieurs actions sont mises en œuvre : système d'échange entre les préfetures et la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) depuis 2023 afin de diffuser plus facilement des fiches réflexes et les jurisprudences importantes, réflexion sur la création de pôles d'appui juridique en droit des étrangers, étude de faisabilité pour un outil d'aide à la gestion des contentieux de masse (projet ASTREE).

Concernant la recommandation n° 5 : « Simplifier le contentieux de l'éloignement en réduisant le nombre de procédures juridictionnelles et en les distinguant selon le degré réel d'urgence ».

L'objectif de simplification du contentieux des décisions d'éloignement des étrangers est unanimement partagé. Le projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration actuellement débattu par l'Assemblée nationale s'inscrit pleinement dans cette voie même si, à la différence du Conseil d'État qui préconise de réduire le nombre de procédures à trois au lieu de douze, le Gouvernement a proposé de maintenir une quatrième procédure. Cette quatrième procédure, prévoyant un recours formé en 72 heures et jugé en six semaines, permet d'adapter les délais de jugement aux situations considérées. S'il est naturel que les procédures d'urgence soient réservées aux situations dans lesquelles la perspective d'éloignement est proche, le besoin de délais procéduraux rapides ne se limite pas pour autant aux cas d'exécution forcée de la mesure.

Concernant la recommandation n° 6 : « Améliorer l'urbanisation des systèmes d'information et applications utilisées pour le contrôle des frontières et le suivi des étrangers afin d'en simplifier l'utilisation et de renforcer la fiabilité des données ».

Des nouveaux applicatifs pour les contrôles aux frontières sont déployés afin de faciliter et améliorer l'efficacité technique des outils de contrôles aux frontières. Par ailleurs, les systèmes d'information européens existants (SIS, VIS, Eurodac) et les nouveaux systèmes (EES, ETIAS, ECRIS-TCN), dont le déploiement est prévu en 2024 et 2025, ont vocation à être rendus interopérables à l'horizon 2027. Les autorités pourront alors obtenir en une seule requête des informations détaillées sur une même personne provenant de tous les systèmes d'information pertinents.

Concernant la recommandation n° 7 : « Centraliser la procédure de délivrance de laissez-passer consulaires, sauf pour les préfetures ayant un consulat à proximité ».

Le décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets institue la compétence du préfet de département en matière d'entrée et de séjour des étrangers ainsi qu'en matière de droit d'asile. En conséquence, la demande de laissez-passer consulaire relève directement de la compétence du préfet de département, qui s'adresse aux consulats étrangers.

Toutefois, pour les pays disposant d'un réseau consulaire restreint¹, le préfet s'appuie sur l'unité centrale d'identification (UCI), service de la police aux frontières, qui effectue les démarches en vue de l'obtention d'un laissez-passer consulaire. Pour davantage d'efficacité, la liste de ces 27 pays pourrait cependant être amenée à évoluer. C'est l'objet de travaux en cours entre la DNPAF et la DGEF. Cependant, toute évolution du périmètre de missions de l'UCI comportera des effets à expertiser en matière de ressources humaines.

Par ailleurs, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) déploie une politique dynamique, pour contribuer de façon structurelle et continue à la mise en œuvre des objectifs prioritaires du Gouvernement en matière de coopération migratoire. À ce titre, a été créé en janvier 2023 un comité stratégique migrations (CSM) qui doit constituer un point de jonction entre les compétences du MEAE et celles du ministère de l'intérieur dans le cadre d'une approche globale. De même, le MEAE a renforcé la gouvernance de la politique migratoire grâce à la nomination d'un ambassadeur chargé des migrations, animant un réseau des « référents migrations » dans les ambassades prioritaires et de « correspondants migrations » dans les grandes directions politiques du Quai d'Orsay, constituant une task force ministérielle.

Enfin, le MEAE souligne l'intérêt de mobiliser le réseau des conseillers diplomatiques auprès des préfets de région (CDPR), créés en 2015 auprès de quinze préfets de région, en métropole et en outre-mer. Ce réseau de diplomates peut accompagner les préfets de région dans les actions de coopération internationale et contribuer aux relations et négociations avec les consuls des pays tiers, notamment en matière de laissez-passer consulaires et d'organisation des retours. Il a déjà fait la preuve de son utilité en la matière, en contribuant au tarissement des flux migratoires vers la Réunion en provenance du Sri Lanka.

Concernant la recommandation n° 8 : « Identifier de manière systématique les obligations de quitter le territoire français prononcées pour menaces à l'ordre public et suivre l'exécution de la mesure d'éloignement ».

¹ Il s'agit des 27 pays suivants : Albanie, Angola, Arménie, Azerbaïdjan, Bangladesh, Bosnie-Herzégovine, Cameroun, Côte d'Ivoire, République populaire de Chine, Comores, Cap-Vert, Congo-Brazzaville, Géorgie, Guinée, Haïti, Hong-Kong, Inde, Kosovo, Mali, Mauritanie, Moldavie, Mongolie, Nigéria, Pakistan, République démocratique du Congo, Sénégal, Soudan.

L'attention de la Cour pourrait à nouveau utilement être appelée sur le caractère réducteur de la notion d'obligation de quitter le territoire français (OQTF) « ordre public ». Pour les ressortissants de pays tiers, il existe six motifs de prononcé d'OQTF, qui peuvent se combiner les uns aux autres (1° entrée irrégulière et 3° refus de séjour, ou encore 2° maintien irrégulier et 4° débouté de l'asile). L'OQTF dite « ordre public » (5° de l'article L. 611-1 du CESEDA) ne concerne stricto sensu que les étrangers présents en France depuis moins de 3 mois, en situation régulière (sous visa ou dispensé de visa), ayant commis des troubles à l'ordre public. Il s'agit typiquement du cas du « hooligan » qui, entré en France très récemment et en séjour régulier, cause des troubles à l'ordre public. Cet article du CESEDA rend possible une OQTF alors même que la personne est couverte par un visa (ou par sa dispense de visa).

Il ne s'agit pas tant de suivre les OQTF « ordre public », que les étrangers menaçant l'ordre public qui font l'objet d'une mesure d'éloignement (OQTF, AME, APE, ITF, etc.) et leur éloignement effectif du territoire national. Cet objectif est pleinement partagé dans le cadre de la politique prioritaire du Gouvernement « Éloigner les étrangers qui menacent l'ordre public », ce que traduisent plusieurs indicateurs de déploiement et d'impact de cette politique publique prioritaire du Gouvernement.

À ce jour, deux outils, l'un de la DNPAF et l'autre mis en œuvre par la DGEF depuis juillet 2023, permettent un tel suivi :

- LOGICRA permet de suivre les étrangers en situation irrégulière placés en centre de rétention administrative jusqu'à leur éloignement en permettant de les catégoriser comme profil évocateur de risques de trouble à l'ordre public ;*
- le module « SOP » (« signalement ordre public ») de l'ANEF, dédié aux services en charge du séjour et de l'éloignement, vise à permettre aux préfetures de procéder à des signalements au titre de l'ordre public. Ce nouveau module, alimenté en flux à partir de l'été 2023, permettra d'ici quelques mois d'avoir un suivi de l'ensemble des signalements opérés par les préfetures tant pour les étrangers en situation régulière qu'irrégulière.*

Concernant la recommandation n° 9 : « Rendre le dispositif de l'aide au retour volontaire plus souple en termes de personnes éligibles, de modulation du montant et de présence requise sur le territoire national ».

Après examen des dispositifs mis en place par nos principaux partenaires européens, l'arrêté du 9 octobre 2023 relatif à l'aide au retour et à la réinsertion vient de procéder à une refonte du dispositif d'aide au retour volontaire, qui traduit le choix d'un encadrement plus strict du public bénéficiaire, afin de rendre le dispositif plus efficace et les retours plus

durables. Ainsi, pour les ressortissants de pays exemptés de visas, par exemple, le bénéfice de l'aide ne sera pas possible si l'OQTF dont ils font l'objet n'est pas accompagnée d'une interdiction de retour.

Le dispositif est par ailleurs assoupli, comme le recommande le projet de rapport public thématique, puisqu'il prévoit désormais un temps de présence minimal sur le territoire français de 3 mois, en lieu et place de 6 mois, ce qui permettra d'élargir le public de bénéficiaires, tout en limitant les risques d'effets d'aubaine.

Concernant la modulation de l'aide, l'arrêté précité met effectivement en place une dégressivité dans le temps afin de rendre le dispositif plus incitatif et plus rapide dans son exécution. En revanche, la proposition visant à moduler l'aide en fonction du pouvoir d'achat dans le pays d'origine serait trop complexe à mettre en œuvre et susceptible d'engendrer des biais au stade de l'identification de la personne.

L'impact du dispositif récemment réformé paraît dès lors devoir être évalué avant d'engager toute nouvelle réforme de ce dispositif.

Concernant la recommandation n° 10 : « Formaliser une stratégie interministérielle de lutte contre l'immigration irrégulière, et s'assurer de sa mise en œuvre par une instance interministérielle ».

Cette recommandation rejoint celle issue de la dernière évaluation Schengen et les prescriptions du règlement Frontex sur la définition d'une stratégie nationale de gestion intégrée des frontières (Integrated Border Management, IBM). En cours de rédaction pour la période 2024-2027 sous l'égide du secrétariat général des affaires européennes (SGAE), elle vise précisément à améliorer l'efficacité du contrôle aux frontières, des politiques des visas et des retours en identifiant les défaillances existantes et en prévoyant des mesures correctives associant tous les acteurs concernés.

Par ailleurs, une telle stratégie doit être dotée d'un volet extérieur robuste pour établir un dialogue et un partenariat global avec les pays tiers sur la base des cinq piliers du plan d'action conjoint de La Valette qui fonde la politique de l'Union européenne depuis 2015. L'inscription de nos efforts dans cette approche, qui offre davantage de leviers et s'articule pleinement avec le niveau européen, est à même d'aboutir à des résultats tangibles dans la durée sur le sujet prioritaire des éloignements et réadmissions ainsi qu'en matière de prévention de la migration irrégulière.

Les documents déjà élaborés (documents des groupes de travail du CSM relatifs à la coopération en matière d'éloignement et réadmissions, stratégie interministérielle sur les migrations, feuille de route interministérielle sur la mobilité étudiante) pourront constituer l'ossature du volet extérieur de cette stratégie interministérielle.

En revanche, la mise en œuvre de cette stratégie paraît devoir relever, pour des motifs d'opérationnalité, de l'action d'une direction générale, étroitement articulée avec l'ensemble des ministères intéressés, comme des directions générales du ministère concernées par cet enjeu, plutôt que d'une instance interministérielle. Je souligne à cet égard que le transfert des compétences en matière d'immigration au ministère de l'intérieur a été décidé en 2010 et a fait l'objet d'une adaptation régulière des organisations depuis. La DGEF est une direction générale pivot, qui anime deux réseaux (préfectoral et consulaire) et qui agit activement en interministériel, avec le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, naturellement, mais aussi avec ceux chargés de la justice, du travail, de l'enseignement supérieur, ou encore de l'agriculture et de l'économie et des finances. Comme indiqué plus haut, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères s'est par ailleurs doté d'un ambassadeur pour les migrations qui se charge d'animer le volet international de l'action de l'État en lien étroit avec les administrations des différents ministères concernés.
