UNIVERSITÉ PANTHÉON-ASSAS – PARIS II
Droit – Économie – Sciences sociales

Année universitaire 2016-17

Master 2 Sécurité et défense

LA FRANCE FACE À LA CRISE MIGRATOIRE :

La lutte contre l'immigration irrégulière

Mémoire préparé sous la direction

de Monsieur le Professeur Olivier RENAUDIE

Présenté et soutenu publiquement
pour l'obtention du Master 2 Sécurité et défense – finalité professionnelle

Par
Jules V.

JURY :

Président : M. le Professeur Olivier GOHIN

Assesseur : M. le Professeur Olivier RENAUDIE

LA FRANCE FACE À LA CRISE MIGRATOIRE :

La lutte contre l'immigration irrégulière

J’adresse à Monsieur le Professeur Olivier RENAUDIE mes plus sincères remerciements, pour la disponibilité et la pédagogie dont il a su faire preuve à mon égard.

Je remercie également mes amis et mes parents qui ont su m'encourager et m'aider à la réalisation de ce mémoire.

L’Université n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans le mémoire ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

TABLE DES ABRÉVIATIONS

API-PNR : Advanced Passanger Information – Passanger Name Record
BMR : Brigade mobile de recherche
CCPD : Centre de coopération policière et douanière
CESEDA : Code de l'entrée et du séjour et du droit d'asile
CNDA : Cour nationale du droit d'asile
COVADIS : Contrôle et vérification automatique des documents d'identité sécurisés
CRA : Centre de rétention administrative
CRS : Compagnies républicaines de sécurité
DCPAF : Direction centrale de la police aux frontières
DDPAF : Direction départementale de la police aux frontières
DGGN : Direction générale de la gendarmerie nationale
DGPN : Direction générale de la police nationale
DICCILEC : Direction centrale du contrôle de l'immigration et de la lutte contre l'emploi des clandestins
DGDDI : Direction générale des douanes et des droits indirects
DZPAF : Direction zonale de la police aux frontières
EEE : Espace économique européen
FPR : Fichier des personnes recherchées
GIPI : Gestion informatisée des procédures d'immigration
HCR : Haut-commissariat aux réfugiés
ILE : Infractions à la législation sur les étrangers
JLD : Juge des libertés et de la détention
LPC : Laissez-passer consulaire
OCRIEST : Office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi des étrangers sans titre
OFII : Office français de l'immigration et de l'intégration
OFPRA : Office française de protection des réfugiés et des apatrides
OIT : Organisation internationale du travail
OQTF : Obligation de quitter le territoire français
ONDRP : Observatoire nationale de la délinquance et des réponses pénales
APRF : Arrêté préfectoral de reconduite à la frontière
ITF : Interdiction du territoire français
PAF : Police aux frontières
PARAFE : Passage rapide aux frontières extérieures
PPA : Point de passage autorisé
PPF : Point de passage frontalier
PLIC : Plan de lutte contre l'immigration irrégulière
PSDC : Politique de sécurité et de défense commune
RCFI : Rétablissement du contrôle aux frontières intérieures
SIS : Système d'information Schengen
SIVE : Système intégré de vigilance externe
UCOLTEM : Unité de coordination de la lutte contre le trafic et l'exploitation des migrants
VIS : Système d'information des visas Schengen

SOMMAIRE

Introduction générale

TITRE I – La diversité des moyens de lutte contre l'immigration irrégulière

Chapitre 1 – Les capacités des forces de sécurité et de défense

Chapitre 2 – Les techniques de prévention et de répression

TITRE II – Les limites de la lutte contre l'immigration irrégulière

Chapitre 1 – L'inéloignabilité des étrangers en situation irrégulière

Chapitre 2 – Une nouvelle politique migratoire

Conclusion générale

INTRODUCTION GENERALE

« *Cette lutte contre les migrants est sans équivoque. Toute demi-mesure mènera à notre propre destruction. Il n'y a pas d'autre choix que de mener un combat sans pitié contre eux, sous toutes les formes* ». Cette allocution détournée de Robert Ley, *Führer* du syndicat des travailleurs allemands *Deutsche Arbeisfront* et organisateur du parti nazi, a été reprise par des observateurs du *Daily Mail*[1] pour dénoncer les commentaires xénophobes, dont font l'objet les articles récents sur les migrants. En remplaçant le terme « juifs » par le terme « migrants », cette expérience démontre la réalité sociale et les réactions violentes suscitées par la crise migratoire que subie l'Europe.

La lutte contre l'immigration irrégulière est un sujet controversé, qui confronte le sentiment d'insécurité au désir d'entraide humanitaire. Bien que les gouvernements tentent de concilier ces deux oppositions, cette crise sépare les hommes et les États. En France, la problématique migratoire a été au centre des débats lors de la campagne présidentielle de 2017, et s'est inscrite comme le fer de lance du Front national, sous l'argument de la souveraineté. Les fractures sociétales engendrées par l'importante arrivée de migrants sur le territoire français ont été à l'origine d'un courant en vogue : le nationalisme. Cette pensée s'est prolongée en Europe, concourant à l'apparition du groupe *Višegrad*[2] qui a décidé de fermer ses frontières et s'opposer à l'instauration de quotas de répartition de migrants entre les pays européens, provoquant une « *crise des valeurs dans l'Union européenne* »[3]. Le nombre de murs « anti-migrants » s'accroit chaque jour un peu plus. Preuve des inquiétudes populaires, la montée de l'extrême droite en Europe a été fulgurante. A défaut de victoire aux élections présidentielles, la progression du protectionnisme se traduit au sein des parlements européens par des suffrages de plus en plus importants : 37,6% pour Droit et Justice en Pologne, ou 29,4% pour l'Union démocratique du centre en Suisse[4]. La menace migratoire a par ailleurs été un motif argué par le parti UKIP lors des débats sur le Brexit. Une partie de la population française s'est aussi exprimée en faveur d'une immigration restreinte, en qualifiant Marine le Pen au second tour des élections présidentielles de 2017, avec 21,30% des suffrages au premier tour.

---

[1] https://medium.com/@bestofthemail/i-was-upvoted-for-posting-nazi-propaganda-about-migrants-in-the-daily-mail-8996899810b4.

[2] Composé de la Hongrie, de la Pologne, de la Slovaquie, de la Roumanie et de la République Tchèque.

[3] Jean Paul JACQUÉ, « Crise des valeurs dans l'Union européenne ? », *RTD eur.*, 2016, p. 213.

[4] Dominique ALBERTINI, « Extrême droite : de la Finlande à la Grèce, la dérive européenne », *Libération*, 20 mai 2016.

« *Lutter contre l'immigration clandestine, c'est d'abord la mesurer et comprendre le phénomène* »[5]. En effet, les profils de migrants sont variés (Section 1) et les politiques publiques ont su évoluer dans le temps pour contrôler les arrivées (Section 2).

Section 1 – Les différents types d'immigration

Les profils migratoires sont très diversifiés et recoupent des motifs et des objectifs variés, à tel point que Jean-Paul GOUREVITCH parle de « Tour de Babel »[6]. Différentes typologies sont répertoriées (Section 1). Cependant tous courent le même risque : que leur séjour soit, ou devienne un jour irrégulier (Section 2).

§1. Les migrants en situation régulière

Le mot migrant est un terme générique qui désigne une personne qui a effectué « *un voyage dans l'espace pour changer de lieu de vie* »[7]. On distingue généralement l'émigrant, celui qui part, et l'immigrant, celui qui arrive. L'immigré ne doit pas être confondu avec l'étranger. Selon le premier rapport rendu par le Haut Conseil à l'intégration (HCI) en 1991, l'immigré est « *quelqu'un qui est né à l'étranger, qui est entré en France et qui y vit en général définitivement* »[8]. Selon les dispositions de l'article L. 111-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), les étrangers sont les *« personnes qui n'ont pas la nationalité française, soit qu'elles aient une nationalité étrangère, soit qu'elles n'aient pas de nationalité* ». La qualité d'immigré étant intangible à son auteur, un étranger peut être immigré, mais peut aussi être né en France. Inversement, un immigré peut être de nationalité étrangère ou de nationalité française. Les chiffres de l'INSEE diffèrent entre ces concepts. En 2014, le poids dans la population totale des étrangers était ainsi de 6,3% et de 8,9% pour les immigrés[9].

Les migrations sont classées selon une typologie classique tripartite. Premièrement, les migrations économiques sont principalement celles liées à la recherche d'un travail, ponctuel ou permanent, et sont conditionnées à l'obtention d'un permis de travail, exceptés pour les

---

[5] Audition de Nicolas SARKOZY, ministre de l'Intérieur, 29 novembre 2005, Sénat, session ordinaire n°300 : https://www.senat.fr/rap/r05-300-2/r05-300-20.html.
[6] Jean-Paul GOUREVITCH, *Les migrations en Europe*, *les réalités du présent, les défis du futur*, Acropole, 2007, p. 29.
[7] Thomas LACROIX, *Migrants, l'impasse européenne*, Armand Colin, 2016, p. 10.
[8] *Pour un modèle français d'intégration*, Premier rapport annuel, Haut Conseil à l'intégration, Collection des rapports officiels, La documentation française, 1991, p. 15.
[9] https://www.insee.fr/fr/statistiques/1906669?sommaire=1906743.

ressortissants d'un autre pays de l'Espace économique européen (EEE)[10]. Cette autorisation est délivrée par un visa ou un titre de séjour, ou par un document distinct. Cette catégorie inclut les étudiants migrants mais également les entrepreneurs ou encore les personnes douées de compétences particulières, dont le séjour est encouragé par l'État[11]. Deuxièmement, les migrations sociale et familiale recoupent diverses situations liées, d'une part, au regroupement familial et, d'autre part, à l'amélioration des conditions de vie grâce au système de protection sociale. Troisièmement, la migration politique distingue le simple étranger du réfugié en ce qu'il fait l'objet d'une véritable protection par un régime juridique spécifique : le droit d'asile. La qualité de réfugié « *est reconnue à toute personne persécutée en raison de son action en faveur de la liberté ainsi qu'à toute personne sur laquelle le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés exerce son mandat (...) ou qui répond aux définitions de l'article 1er de la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés* »[12]. Une tutelle équivalente est aussi octroyée au titre de la protection subsidiaire, à toute personne ne pouvant établir sa qualité de réfugié mais attestant qu'il existe « *des motifs sérieux et avérés de croire qu'elle courrait dans son pays un risque réel de subir l'une des atteintes graves* »[13]. Le droit d'asile a donc une valeur juridique supranationale. Il découle également de l'alinéa 4 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 et de l'article 53-1 de la Constitution du 4 octobre 1958, et a été consacré comme un principe à valeur constitutionnelle dans la décision des juges de la rue Montpensier du 13 août 1993 : « *Considérant que le respect du droit d'asile, principe de valeur constitutionnelle, implique d'une manière générale que l'étranger qui se réclame de ce droit soit autorisé à demeurer provisoirement sur le territoire jusqu'à ce qu'il ait été statué sur sa demande* » [14].

Les migrations familiales représentent 41,6% des titres de séjour délivrés en 2015 (89 448), devant les migrations étudiantes avec 69 782 titres. L'immigration professionnelle ne représente que 9,6% des titres délivrés. La même année, 12 431 attributions de l'asile ont été décidées, ce qui représente 5,8% des titres délivrés[15].

---

[10] Article 45 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, garantissant la libre circulation des travailleurs.
[11] Loi n°2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration.
[12] Article L711-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.
[13] Article L712-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.
[14] Conseil constitutionnel, décision DC n°93-325 du 13 août 1993, Loi relative à la maitrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France, considérant 84.
[15] Rapport au Parlement, *Les étrangers en France*, rapport sur les données de 2015, Direction de l'information légale et administrative, 2016, p. 28.

Mais compte-tenu des difficultés économiques, sociales et humanitaires en Afrique et au Moyen-Orient, notamment dans le cadre des conflits engendrés par l'État islamique, la distinction entre ces types de migrations est aujourd'hui délicate. Les raisons à l'origine du départ sont généralement multiples et liées. La large définition donnée par le rapport E/CN.4/2000/82 de l'ONU atteste des liens forts entre la migration économique et la migration politique. Paul Schoukens et Danny Pieters soulèvent également cette dualité dans la protection sociale des travailleurs migrants, au sein des textes internationaux[16].

Cette typologie classique doit être complétée par des migrations plus contemporaines, notamment la migration environnementale[17], liée soit à une « *catastrophe naturelle* », soit à une « *dégradation de l'écosystème* »[18]. L'organisation internationale pour les migrations estime que 200 millions d'individus auront migré pour des raisons climatiques en 2050[19], d'après les résultats du professeur Myers. Enfin, en se plaçant du point de vue de l'émigré, d'autres raisons peuvent apparaitre. Le départ peut être un « *vote avec le pied* »[20], symbole d'un exil contestataire de la politique menée par le pays d'origine, et plus particulièrement contre les élites. L'émigration protestataire s'est ainsi illustrée par le départ de dizaines de petits pêcheurs tunisiens vers l'Italie, fustigeant le laxisme de la Tunisie en matière de pêche au chalutage[21].

Les migrants ont des raisons diverses et justifiées de quêter une terre plus prospère que leur pays d'origine. Cependant, une sanction juridique peut les frapper à un moment dans leur périple : l'irrégularité du séjour.

§2. Le migrant en situation irrégulière

La situation irrégulière d'un migrant, aussi appelé « clandestin » ou « sans-papiers », trouve son origine dans deux hypothèses. Soit son entrée est irrégulière, et dans ce cas le migrant n'avait pas de titre de séjour dès son arrivée sur le territoire national. Soit, et c'est le cas majoritaire, son

---

[16] Paul SCHOUKENS, Danny PIETERS, « Travailleurs migrants, étrangers et citoyens européens : quelle protection sociale ? L'accès des travailleurs migrants irréguliers à la protection sociale », *RDSS* n°4/2005, 2005, p. 529.
[17] Étienne PIGUET, Antoine PECOUD, Paul DE GUCHTENEIRE, « Changements climatiques et migrations : quels risques, quelles politiques ? », *L'Information géographique*, 4/2011 (Vol. 75), p. 86-109.
[18] Jean-Paul GOUREVITCH, *Les migrations en Europe*, *les réalités du présent, les défis du futur*, Acropole, 2007, p. 69.
[19] Oli BROWN, « Migrations et changements climatiques », *Serie Migration Research* n°31, OIM, 2008.
[20] Timera MAHAMET, « Mots et maux de la migration. De l'anathème aux éloges », *Cahiers d'études africaines*, 1/2014, p. 27-47.
[21] Said BEN KRAIEM, « Tunisie : Port de Kraten à Kerkennah. La pêche au chalut, un crime au grand large », *La Presse,* 3 janvier 2013.

entrée est régulière, mais son titre de séjour a expiré[22]. Le séjour irrégulier était auparavant constitutif d'un délit, réprimé par un an d'emprisonnement selon les dispositions de l'ancien article L. 621-1 du CESEDA, abrogé par la loi du 31 décembre 2012. Cependant, diverses mesures contraignantes restent applicables pour éloigner un étranger du territoire français, s'inscrivant dans le cadre d'une police administrative spéciale des étrangers[23]. Mais d'autres infractions s'articulent autour du migrant en situation irrégulière. Selon les index de l'état 4001, le fichier statistique de la police nationale, les infractions impliquant des étrangers se rangent dans sept catégories : l'index 69 relatif aux infractions aux conditions générales d'entrée des étrangers ; l'index 70 relatif aux infractions d'aide à l'entrée, à la circulation et au séjour des étrangers ; l'index 71 relatif aux autres infractions à la police des étrangers ; l'index 81 relatif aux faux documents d'identité ; l'index 93 relatif au travail clandestin ; l'index 94 relatif à l'emploi d'étranger sans titre de travail ; et l'index 95 relatif au marchandage et au prêt de main d'œuvre.

Toutes ces délits ont pour objectif de faciliter soit l'entrée irrégulière d'un migrant soit son maintien sur le territoire français. Ils se situent dans différents codes, comme le code pénal ou le code du travail, mais surtout le CESEDA. Ce code, créé par une ordonnance du 24 novembre 2004[24] rassemblant les anciens textes sur le séjour des étrangers[25] et le droit d'asile[26], est une des conséquences d'un changement de cap des politiques publiques en matière d'immigration.

Section 2 – La mutation des politiques publiques en France

Abdelmalek Sayad distingue trois âges dans l'histoire de la migration algérienne[27]. Tout d'abord, la « Noria » entre 1930 et 1955 qui désigne l'échange circulaire entre le Maghreb et la France. Les paysans algériens ont besoin d'envoyer des villageois travailler en France pour subsister, tandis que la France a besoin de se reconstruire suite aux ravages de la Seconde Guerre mondiale. Puis, avec la Guerre d'Algérie en 1954, les durées de séjour en métropole se font plus longues, car la politique française est alors centrée sur la lutte contre le FLN, qui se cache dans les campagnes. Enfin, à partir de 1974, la fin de l'immigration de travail et la politique du

---

[22] Thomas LACROIX, *Migrants, l'impasse européenne*, *op.cit.*, p. 23.
[23] Jean-François LACHAUME, « Violation de la règle de droit, Article 6 Protection constitutionnelle des étrangers », *Répertoire Dalloz de contentieux administratif*, 2013.
[24] Ordonnance n°2004-1248 du 24 novembre 2004 relative à la partie législative du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.
[25] Ordonnance n°45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.
[26] Loi n°52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile.
[27] Abdelmalek SAYAD, *La double absence. Des illusions de l'émigré aux souffrances de l'immigré*, Seuil, 1999.

regroupement familial marque l'enracinement des immigrés algériens en France. Cette date est inscrite comme le début de la régulation progressive de l'immigration (§1), qui se durcit aujourd'hui face à la crise migratoire pour faire le choix d'une politique renforcée de lutte contre l'immigration irrégulière (§2).

§1. La régulation progressive de l'immigration

Durant la période de « *la dérégulation coloniale* »[28], la libre circulation des personnes, *communitas orbis*, était appliquée en concordance avec sa conception de droit naturel que défend l'école de Salamanque[29]. Le premier acte de régulation de l'immigration date des circulaires Marcellin-Fontanet de 1972 qui conditionnent la délivrance d'une carte de séjour à la signature d'un contrat de travail. Cependant, à la suite du premier choc pétrolier de 1973, provoquant une hausse considérable du chômage et une inflation considérable, le gouvernement de Jacques Chirac annonce la fermeture « provisoire » des frontières dans des circulaires du 5 et 9 juillet 1974[30], qui deviendra définitive. Le regroupement familial a été autorisé implicitement par des circulaires du 18 juin et du 2 juillet 1975, avant d'être reconnu comme un droit dans un décret du 29 avril 1976[31]. Cette fermeture des frontières s'inscrit dans un contexte européen de défiance, initié à la fin des années 1960 par le Danemark et suivi par l'Allemagne en 1973. La fin de la régularisation automatique des travailleurs immigrés a alors plusieurs conséquences néfastes. Même si les migrations économiques se réduisent, les immigrés arrivent en France par d'autres moyens, notamment les visas touristiques, et s'installent dans l'irrégularité. Les immigrés des pays pauvres ne peuvent envisager un retour provisoire dans leur pays, ce qui les incitent à faire venir leurs familles en France par le regroupement familial. Le gouvernement tente de provoquer le retour grâce à des mesures incitatives, utilisées uniquement en France, comme le « million de Stoleru » en 1977, puis l'aide au projet de retour du gouvernement Mauroy en 1983[32]. Parallèlement, les mesures d'expulsion vont se développer, tout d'abord dans la « loi Bonnet » en 1980[33], puis dans

---

[28] Vincent VIET, *La France immigrée, construction d'une politique 1914-1997*, Fayard, p.136.
[29] Marie MONNET, *Homo viator*, *la libre circulation des personnes entre ancienne et nouvelle mondialisation*, Cerf, 2016, p. 27.
[30] Laurens Sylvain, « " 1974 " et la fermeture des frontières. Analyse critique d'une décision érigée en turning-point », *Politix*, 2/2008 (n° 82), p. 69-94.
[31] Thomas LACROIX, *Migrants, l'impasse européenne*, *op.cit.*, p. 94.
[32] Thomas LACROIX, *op.cit.*, p. 97.
[33] Loi n° 80-9 du 10 janvier 1980 relative à la prévention de l'immigration clandestine et portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers et portant création de l'Office nationale d'immigration.

la « loi Pasqua » de 1986[34], pour être applicable à tout étranger en situation irrégulière ou troublant l'ordre public.

A partir de 1990, les États, qui avaient jusque-là menés des politiques migratoires de manière isolée, vont se concerter au niveau européen pour coordonner leurs actions à travers les accords de Schengen. Appliqués en 1995, ces accords suppriment les frontières intérieures de l'espace Schengen, créant ainsi une « *Europe à géométrie variable* » selon Edith Cresson[35]. Les contrôles sont reportés aux frontières extérieures et renforcés par le système d'information Schengen (SIS), qui collecte les données sur les migrants en situation irrégulière[36]. La politique migratoire interne à l'Europe est confiée à l'Union européenne avec le traité de Maastricht en 1992, mais la gestion des migrations des ressortissants de pays tiers reste de la compétence des États membres. Parallèlement, une politique d'apport en capitaux du Nord vers le Sud se met en place dans l'objectif d'améliorer les conditions de vie dans les pays de départ et éviter la migration vers l'Europe, grâce au partenariat « Euromed »[37]. Cependant, à cause de mouvements de capitaux trop faibles, cette politique sera un échec. Les années 90 sont également celles d'une crise de réfugiés provenant particulièrement des Balkans, (1,3 million en 1991 et 1995)[38], après la chute du Mur de Berlin et la dissolution de l'URSS. En 1992, 672.000 demandes d'asiles sont comptabilisées en Europe[39], soit une proportion quasi équivalente à la crise des réfugiés en 2014, avec 598 755 demandes, mais encore sans commune mesure avec les chiffres de 2015, s'élevant à 1 321 590 demandes[40]. Face à cette première crise, l'Europe a décidé, d'une part, de limiter l'accès au droit d'asile en harmonisant la procédure de demande au niveau européen avec la Convention Dublin de 1990[41] et, d'autre part, de reporter la procédure de demandes dans les pays de départ ou de transition. Avec l'élaboration d'une liste de pays sûrs et le durcissement d'accès au titre de réfugiés, notamment pour les personnes persécutées par des acteurs non-étatiques comme les Talibans, le

---

[34] Loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme.
[35] *Interview d'Edith Cresson. L'accord de Schengen et la voie extra-communautaire*, Paris, 29 janvier 2008, vidéo d'Etienne Deschamps et Alexandre Germain, CVCE : http://www.cvce.eu/obj/interview_d_edith_cresson_paris_29_janvier_2008_extrait_le_couple_mitterrand_kohl-fr-b99c270e-8b97-4ac6-bbc0-bf7db6cd347a.html.
[36] http://www.touteleurope.eu/les-politiques-europeennes/immigration-et-asile/synthese/evolutions-de-la-politique-europeenne-d-immigration-et-d-asile.html.
[37] Déclaration de Barcelone, adoptée lors de la Conférence euro-méditerranéen le 27 et 28 novembre 1995.
[38] Thomas LACROIX, *op.cit.*, p. 104.
[39] http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics/fr.
[40] Rapport au Parlement, *Les étrangers en France*, rapport sur les données de 2015, Direction de l'information légale et administrative, 2016, p. 102.
[41] Convention relative à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres des Communautés européennes du 15 juin 1990.

nombre de demandeurs d'asile baissa, augmentant *de facto* le nombre de personnes en situation irrégulière[42].

Enfin, dans les années 2000, le contexte terroriste suscite un nouvel élan dans l'élaboration de politiques restreignant l'immigration. Le Conseil de Tampere de 1999 définit une politique commune en matière de visa, déjà validée par le Traité d'Amsterdam de 1997. Les arrivées sur le territoire européen ne peuvent se faire sans visa, qui sont attribués uniquement à l'extérieur des frontières de l'espace Schengen, par les autorités consulaires dans les pays de départs[43]. Les titres de séjour deviennent l'instrument d'une politique sélective fondée sur la compétence, avec un système d'attribution de points. L'Union européenne adopte l'Approche globale des Migrations et de la Mobilité en 2005, qui sera reprise dans le Pacte européen sur l'immigration et l'asile qui fixe les grands principes, tel que le principe de solidarité dans le contrôle des frontières extérieures et dans la lutte contre l'immigration irrégulière[44]. L'Union européenne se dote de moyens conséquents : création de l'Agence FRONTEX en 2004, création de fichiers « migrants » (EURODAC, SIS II, VIS), mise en place d'un partenariat avec les pays de départ dans le cadre de la politique européenne de voisinage (PEV), mise en place du système intégré de vigilance externe (SIVE) pour améliorer la protection des murs Espagnols à Ceuta et Melilla, édifiés dès 1993[45]. L'approche sécuritaire fait consensus parmi les États européens, invitant ainsi l'Union européenne a renforcé les outils juridiques permettant de faire face à l'immigration : directive « Retour »[46] en 2008 harmonisant les conditions d'expulsion et allongeant la durée de rétention administrative, règlement Dublin III[47] en 2013 renforçant les capacités policières, d'enfermement et technologiques[48].

Mais face à la pression migratoire des années 2010, doublée d'une recrudescence d'attaques terroristes perpétrées par des individus ayant suivi les flux migratoires, la lutte se renforce.

---

[42] Thomas LACROIX, *op.cit.*, p. 106.
[43] Thomas LACROIX, *op.cit.*, p. 109-110.
[44] Pacte européen sur l'immigration et l'asile du 24 septembre 2008, p.7.
[45] http://www.lemonde.fr/immigration-et-diversite/article/2015/09/03/migrants-quand-l-europe-s-emmure_4744960_1654200.html.
[46] Directive 2008/115/CE 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.
[47] Règlement n° 604/2013 du 26 juin 2014 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte).
[48] Thomas LACROIX, *op.cit.*, p. 122.

§2. Face à la crise migratoire, la lutte renforcée contre l'immigration irrégulière

Selon le président Juncker, l'Europe est en proie à une triple crise, ou une « *polycrise insuffisamment maitrisée* », à la fois économique, sécuritaire et migratoire[49]. Le coût de la crise pour l'Europe est salé, s'élevant à plus de dix milliards d'euros entre 2015 et 2016[50]. Le rétablissement des contrôles aux frontières représenterait également une perte financière conséquente pour la France : 1 à 2 milliards à court terme, et environ 10 milliards à long terme[51]. D'après l'Agence FRONTEX, près de 220 000 migrants ont entrepris la traversée de la Méditerranée en 2014[52], soit trois fois plus qu'en 2011[53]. Le nombre de routes et de points de passage vers l'Europe est passé de 141 051 en 2011 à 1 822 337 en 2015[54]. Le nombre de demandeurs de la protection internationale dans l'un des États membres de l'Union européenne est passé de 226 330 en 2008 à 598 755 en 2014[55], et a subitement explosé en 2015 pour atteindre 1 255 640[56] de demandeurs. Ce phénomène inédit, joint à l'explosion du nombre d'attaques terroristes en Europe, dont certaines ont été commises par des migrants comme l'attaque du Bataclan en novembre 2015, a provoqué une levée de bouclier de la part des États. Malgré les acquis Schengen, les frontières se sont fermées les unes après les autres : le 14 novembre 2015 entre la France et l'Italie et le 23 février 2015 entre la France et la Belgique.

L'Europe réagit en modifiant l'agence FRONTEX par une décision du 14 septembre 2016 pour la faire évoluer en une agence de garde-frontières et de garde-côtes, dotée de personnels et de moyens supplémentaires pour prendre en charge cette crise que les anciennes institutions ne pouvaient contrôler[57]. Le législateur français adopte la 17ème réforme d'ampleur du droit des

---

[49] Jean Paul JACQUE, « Crise des valeurs dans l'Union européenne ? », *RTD Eur.*, 2016, p. 213.
[50] F. KELLER, *Mieux financer la sécurité de l'Union européenne*, Rapport d'information n° 397 fait au nom de la commission des Affaires européennes, déposé le 11 février 2016.
[51] Note d'analyse n° 39 du 3 février 2016, *Les conséquences économiques d'un accord de Schengen.*
[52] Frontex, *Annual risk analysis,* 2015.
[53] Haut-commissariat aux Réfugiés, « Avec près de 350 000 boat people en 2014, le HCR appelle à sauver des vies », 10 décembre 2014 (en ligne).
[54] Frontex, *Annual risk analysis* 2016.
[55] Jean ARIBAUD, Jérôme VIGNON, *Rapport à Monsieur le ministre de l'intérieur sur la situation des migrants dans le Calaisis, Le pas d'après*, Ministre de l'intérieur, Juillet 2015, p. 22.
[56] http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203842/3-04032016-AP-FR.pdf/078f4e14-8bb7-45d2-bdbf-8bb3881270b2.
[57] Règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, modifiant le règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (CE) n° 863/2007 du Parlement européen et du Conseil, le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil et la décision 2005/267/CE du Conseil.

étrangers par une loi du 7 mars 2016[58], la première depuis le début de la crise, ayant un double objectif sécuritaire et humanitaire[59]. La forte concentration du nombre de migrants dans le Calaisis est devenue un enjeu politique de premier ordre. Certains États se sont associés au sein du groupe *Višegrad* et se sont insurgés contre le principe de solidarité en matière migratoire, posé par les précédentes conventions. Des murs ont été érigés, notamment en Autriche et en Hongrie, mais aussi en France autour de la rocade de Calais, de 4 mètres de hauteur et 1 km de long[60] et financé par le Royaume-Uni.

Face à une crise migratoire d'une ampleur sans précédent, la France a décidé de renforcer sa politique de lutte contre l'immigration irrégulière. Mais cette dernière est-elle efficace ?

On peut répondre à cette interrogation en deux temps. Les moyens de lutte contre l'immigration irrégulière n'ont cessé d'augmenter ces dernières années, démontrant l'implication de l'État dans la politique migratoire (Titre 1). Cependant, de nombreuses limites juridiques et pratiques persistent et attestent de l'urgence à adopter une réforme d'ampleur (Titre 2).

---

[58] Emmanuel AUBIN, « La loi du 7 mars 2016 : le changement en droit des étrangers, c'est maintenant ? », *ADJA*, 2017, p. 677.
[59] Dominique TURPIN, « La loi du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France, Mieux accueillir les uns / mieux éloigner les autres », *Rev. crit. DIP,* 2016, p.235.
[60] http://www.lemonde.fr/societe/article/2016/12/13/le-mur-anti-intrusions-de-la-rocade-de-calais-est-acheve_5047836_3224.html.

TITRE 1

–

LA DIVERSITÉ DES MOYENS DE LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE

« *La lutte contre l'immigration irrégulière est un enjeu national qui implique à la fois détermination et fermeté* »[1]. Dominique De Villepin, ministre de l'intérieur en 2005, poursuit le renforcement de l'action de l'État pour contrôler les flux migratoires, en proposant le projet de loi relative à l'immigration et à l'intégration, adopté en 2006. Sa nomenclature rompt toutefois avec l'approche traditionnelle en visant, d'une part, le renforcement de la lutte contre « *l'immigration subie* » et, d'autre part, la promotion de « *l'immigration choisie* »[2]. En effet, même si « *l'histoire nous enseigne que les migrations améliorent le sort de ceux qui s'exilent mais font aussi avancer l'humanité toute entière »*[3]*, « la France n'a pas les moyens d'accueillir tous ceux qui souhaitent s'y établir pour améliorer leurs conditions de vie* »[4]. A défaut d'une vision stratégique de politique d'immigration, sans véritable objectif d'insertion professionnelle et sociale des étrangers, l'État a créé une situation défavorable pour les immigrés installés en France, « *à l'origine directe ou indirecte de tensions sociales ou ethniques graves, lourdes de menaces pour l'avenir* »[5]. La lutte contre l'immigration irrégulière doit donc être vue comme une composante d'une politique publique de l'immigration, visant indirectement à assurer des conditions de vie décentes aux populations accueillies, en concordance avec les capacités françaises. Ce domaine a été renforcé au fil des années à double titre.

D'une part, les forces de sécurité et de défense, chargées d'appliquer la politique migratoire, ont progressivement été dotées de moyens et d'outils plus performants, notamment grâce au développement des nouvelles technologies et l'expérimentation de la biométrisation (Chapitre 1). D'autre part, le droit des étrangers a évolué dans un double objectif de prévention et de répression des infractions à la législation des étrangers (ILE), en restreignant les conditions d'entrée et de séjour et en œuvrant à un éloignement effectif (Chapitre 2).

---

[1] Réponse de Dominique de VILLEPIN, Ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, au député Pierre CARDO, 13 avril 2005.
[2] Dominique TURPIN, « La loi n° 2006-911 du 2 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration : choisir pour ne plus subir ? », *Rev. crit. DIP*, 2007, p.1.
[3] Koffi ANNAN, « Les migrants font avancer l'humanité », *Le Monde*, 6 juin 2006.
[4] Comité interministériel de contrôle de l'immigration, « Les orientations de la politique de l'immigration », troisième rapport au Parlement en application de l'article L. 110-10 du CESEDA, 2007, p. 1-2.
[5] Cour des comptes, *L'accueil des immigrants et de l'intégration des populations issues de l'immigration*, 2004 p. 387.

CHAPITRE 1 – LES CAPACITES DES FORCES DE SECURITE ET DE DEFENSE

Face à une crise, le recours à un plan est devenu fréquent. En 2005, Dominique De Villepin prenait un plan d'action gouvernemental pour renforcer la lutte contre l'immigration irrégulière et clandestine[6]. En 2016, Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur, engageait à son tour un plan de lutte contre l'immigration clandestine (PLIC), destiné à augmenter le nombre d'agents affectés dans un service chargé de contrôler la migration en France[7]. Mais ces plans ne sont qu'un accroissement de moyens épisodiques, s'inscrivant dans un accroissement constant des capacités des forces de sécurité et de défense.

Depuis le début du XXIème siècle, les acteurs de la lutte contre l'immigration irrégulière n'ont cessé de se multiplier (Section 1). Parallèlement, le développement exponentiel des outils de détection des clandestins et de contrôle des titres d'entrée et de séjour a contribué à l'instauration d'une véritable police spécialisée (Section 2).

Section 1 – Les multiples acteurs

La mission de lutte contre l'immigration irrégulière relève principalement des services de police, et plus particulièrement de la police aux frontières (§1). Mais l'ensemble des professionnels de la sécurité et de la défense contribuent aujourd'hui à l'effort collectif, en s'appuyant sur de nombreux organes de coordination (§2).

§1. La police aux frontières

La direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) est le résultat d'une histoire particulière, suivant étroitement les réformes sur l'immigration. La fusion de différents services de police en une entité à l'échelon central a ainsi pallié le besoin d'un renforcement de l'action contre l'immigration irrégulière (A). A présent, l'organisation de la DCPAF reflète l'étendue des missions dédiées au contrôle des flux migratoires (B).

---

[6] Point de presse du 11 mai 2005, Plan d'action sur la lutte contre l'immigration irrégulière.
[7] Avis n°4132 sur le projet de loi de finances pour 2017, Tome XIII, Sécurité, Yves GOASDOUE.

A. L'histoire de la police aux frontières

La police aux frontières est le produit de différents services rattachés auparavant à la direction centrale des renseignements généraux du Ministère de l'intérieur[8]. Ces services étaient chargés de surveiller et contrôler une voie d'entrée précise sur le territoire.

Premièrement, la police des trains, le service le plus ancien créé en 1846 pour appliquer la loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer, prit le nom de police des chemins de fer par un décret du 22 février 1855, formant ainsi une « *Police spéciale* », en incluant les commissaires spéciaux chargés de la surveillance des frontières[9]. Deuxièmement, la police de l'air, précédée par la création de commissariats spéciaux de la police aérienne implantés dans les aéroports, a été officiellement créée par un décret du 25 juillet 1929 instituant un service de la police aérienne[10], chargé d'appliquer les dispositions de la loi du 31 mai 1924 relative à la navigation aérienne. Cette deuxième police spéciale a été intégrée au service de la surveillance du territoire en 1934, avec la police de la télégraphie sans fil (TSF) et des pigeons voyageurs. Ce service a été déplacé au sein de la direction des renseignements généraux par un arrêté du 7 octobre 1946, et la police de la circulation aérienne a été rebaptisée police de l'air par un arrêté du 10 avril 1947. Troisièmement, la direction des renseignements généraux a développé une police des frontières, après la Seconde guerre mondiale, au sein d'une section spécifique, afin de surveiller les frontières terrestres et maritimes. Ces trois polices de l'air, des frontières et des chemins de fer ont fusionné au sein d'un seul service dans la direction des renseignements généraux, selon un arrêté ministériel du 19 décembre 1952.

L'année 1972 a marqué un tournant historique dans la politique de l'immigration, aussi bien juridiquement[11] qu'organiquement. Suite à la prise d'otage d'athlètes israéliens par des palestiniens durant les jeux olympiques de Munich, ce service a été érigé en service central de la police de l'air et des frontières, par un arrêté du 6 octobre 1972, rattaché à la direction générale de la police nationale (DGPN). Cette création coïncide étroitement avec la promulgation des circulaires Marcellin-Fontanet, datant du 15 février et du 1er décembre 1972, marquant les prémices

---

[8] http://www.siv.archives-nationales.culture.gouv.fr/siv/rechercheconsultation/consultation/ir/consultationIR.action ?irId=FRAN_IR_021919.
[9] Georges CARROT, *Histoire de la police française*, Tallandier, 1992, p. 181.
[10] *Ibid.*
[11] Sylvain LAURENS, « " 1974 " et la fermeture des frontières. Analyse critique d'une décision érigée en turning-point », *Politix*, 2/2008 (n° 82), p. 69-94.

d'une restriction de l'immigration. Entre 1974 et 1991, les effectifs de la PAF tripleront en passant de 1 722 à 5 500, signe des besoins de plus en plus importants pour surveiller les frontières, dont le trafic augmente chaque année de 12%[12]. La moitié est employée dans les aéroports, 40% aux frontières terrestres et seulement 6% aux frontières maritimes.

Dans la poursuite d'un renforcement des moyens, ce service central devint, en 1994, la direction centrale du contrôle de l'immigration et de la lutte contre l'emploi des clandestins (DICCILEC)[13]. La disparition du terme « frontière » reflète la « *révolution culturelle* » de la convention Schengen, qui impose une modification de l'implantation des services sur le territoire national[14]. Cette entité, divisée en trois sous-directions[15], bénéficie d'une autonomie conséquente dans la charge de ces missions, dont le périmètre est élargi. La sous-direction du contrôle de la circulation transfrontière est chargée de prendre en compte les nouvelles réglementations engendrées par la création de l'espace Schengen, ainsi que d'assurer la mise en œuvre des mesures d'éloignement, une mission qui n'était pas dévolue à la police de l'air et des frontières auparavant. La sous-direction de la lutte contre l'immigration irrégulière et l'emploi des clandestins poursuit aussi une autre mission qui n'était pas prioritaire : le travail illégal. Face à l'arrivée massive de migrants depuis les Balkans en 1992, comparable à la crise migratoire contemporaine[16], la création de cette direction s'inscrit dans un contexte de réaffirmation de l'engagement de l'État dans la lutte contre l'immigration irrégulière.

L'évolution de la police aux frontières s'achèvera avec la transformation de la DICCILEC en direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) au début de l'année 1999[17].

B. La direction centrale de la police aux frontières

La notion de « frontière », disparue en 1994 dans l'intitulé de la DICCILEC, redevint un élément central au début du XXIème siècle dans l'appellation de la DCPAF. La loi du 26 novembre

---

[12] Georges CARROT, *Histoire de la police française*, Tallandier, 1992, p. 182.
[13] Décret n°94-885 du 14 octobre 1994 portant création à la direction générale de la police nationale de la direction centrale du contrôle de l'immigration et de la lutte contre l'emploi des clandestins.
[14] Sara CASELLA COLOMBEAU, « La frontière définie par les policiers », *Plein droit*, 4/2010 (n° 87), p. 12-15.
[15] Arrêté du 14 octobre 1994 relatif à l'organisation de la direction centrale du contrôle de l'immigration et de la lutte contre l'emploi des clandestins.
[16] Jean ARIBAUD, Jérôme VIGNON, *Rapport à Monsieur le ministre de l'intérieur sur la situation des migrants dans le Calaisis, Le pas d'après*, Ministre de l'intérieur, Juillet 2015, p. 22.
[17] Décret n°99-57 du 29 janvier 1999 modifiant le décret n°85-1057 du 2 octobre 1985 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur.

2003 relative à la maitrise de l'immigration[18] a profondément remanié ses missions et son organisation, afin de mettre en œuvre une politique du chiffre[19] en fixant le nombre de reconduites à la frontière comme un objectif prioritaire, au motif que « *80% des décisions de reconduite à la frontière, soit presque 35 000 restent lettre morte* »[20].

La direction est dotée d'un service national de la police ferroviaire, chargé de la sécurité sur l'ensemble des réseaux ferrés[21], grâce à la brigade des chemins de fer qui assure le contrôle transfrontière avec les pays limitrophes. La DCPAF se décompose en trois sous-directions. La sous-direction des affaires internationales, transfrontières et de la sûreté participe à l'élaboration de la réglementation dans le champ des compétences de la direction et assure sa traduction auprès des services opérationnels[22]. Elle offre une assistante juridique aux services déconcentrés de la PAF, et collabore avec leurs homologues à l'international et avec l'Agence FRONTEX. La sous-direction des ressources assure la gestion des fonctions supports de la PAF[23]. La sous-direction de l'immigration irrégulière et des services territoriaux coordonne la lutte contre tous les infractions liées à la législation sur les étrangers sur l'ensemble du territoire et participe à l'analyse des flux migratoires[24]. L'office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi des étrangers sans titre (OCRIEST) l'appuie en coordonnant les brigades mobiles de recherche (BMR), des unités d'investigation, afin de lutter contre « *les infractions relatives à l'entrée, à la circulation et au séjour irréguliers des étrangers en France* », l'emploi d'étrangers sans autorisation de travail et les infractions liées aux faux documents[25]. Pour coordonner l'ensemble de ses composantes, la DCPAF est dotée d'un état-major qui assure le commandement et la diffusion des informations dans les sept directions zonales, les deux directions aéroportuaires, les quatre directions en outre-mer, les quarante-cinq directions départementales, les sept brigades de chemin de chemin de fer,

---

[18] Loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maitrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité.
[19] Christophe POULY, « Des pratiques policières aux limites de la légalité », *Plein droit*, 2/2009 (n° 81), p. 7-10.
[20] Intervention de Monsieur Nicolas SARKOZY, Ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés, réunion des préfets du 12 mai 2003.
[21] Arrêté du 1er février 2011 relatif aux missions et à l'organisation de la direction centrale de la police aux frontières, article 8.
[22] Arrêté du 1er février 2011 relatif aux missions et à l'organisation de la direction centrale de la police aux frontières, article 7.
[23] *Ibid.*, article 6.
[24] *Ibid.*, article 5.
[25] Décret n°96-691 du 6 aout 1996 portant création d'un Office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre, article 2.

les sept pôles d'analyse et de gestion opérationnelles, les dix brigades aéronautiques et les quinze centres de rétention administrative sous sa responsabilité[26].

La DCPAF, composée de 10 300 fonctionnaires dont 8 500 actifs[27], renforcés en 2016 par 400 effectifs supplémentaires au titre du PLIC, est le principal gestionnaire de la lutte contre l'immigration irrégulière. Ses missions s'articulent autour de cinq domaines principaux : le contrôle aux frontières, la lutte contre la fraude documentaire, la police aéronautique, la sécurisation des transports ferroviaires, la rétention et l'éloignement des étrangers en situation irrégulière.

Depuis 2005, compte-tenu des menaces économiques et sociales liées à la présence de migrants clandestins sur le territoire national, la lutte contre l'immigration irrégulière a été placé en tant que « *priorité du gouvernement* », qui a décidé de créer une véritable police de l'immigration[28]. La DCPAF est ainsi positionnée en tant que « *direction de police spécialisée* », chargée notamment de coordonner l'action des différents acteurs contributeurs, sous la supervision du directeur général de la police nationale.

§2. La coordination avec les autres forces de sécurité et de défense

De nombreux acteurs participent, directement ou indirectement, à la lutte contre les ILE (A), et sont coordonnés par différentes entités, afin d'assurer une répartition efficace des tâches et des informations (B).

A. Les partenaires de la police de l'immigration

L'aspect protéiforme de la lutte contre l'immigration irrégulière conduit à une contribution, d'une part, des services de sécurité (1) et, d'autre part, des services de la défense (2).

1. Les forces de la sécurité intérieure

Les partenaires de la DCPAF se situent d'abord dans les rangs de la police nationale. Dans le cadre de leur mission de sécurisation, les compagnies républicaines de sécurité (CRS) sont

[26] http://www.police-nationale.interieur.gouv.fr/Organisation/Direction-Centrale-de-la-Police-Aux-Frontieres.
[27] Audition de David SKULI, directeur central de la police aux frontières, Commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015, 12 mai 2016, Compte-rendu n°23 : http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr-cemoyter/15-16/c1516023.asp.
[28] Circulaire du 23 août 2005, INT/C/05/00082/C, Mise en place de la police de l'immigration.

régulièrement sollicitées pour des missions de contrôle des flux migratoires, de lutte contre l'immigration clandestine[29], et de surveillance des frontières. Les compagnies peuvent intervenir lors de missions ponctuelles, telle que la gestion du démantèlement du campement de la Lande de Calais[30]. A ce titre, le renforcement de la zone de défense et de sécurité (ZDS) Nord a été très important avec la mobilisation de 10,5 unités de CRS par jour[31], soit 17,5% de l'ensemble des compagnies disponibles. La direction centrale de la sécurité publique (DCSP) dispose également de ses propres unités de lutte contre les infractions liées à la législation sur les étrangers. La direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) intervient dans le démantèlement de certaines filières de passeurs, grâce à la sous-direction de la lutte contre le crime organisé et la délinquance financière, et plus spécifiquement au travers de son service opérationnel constitué par l'office centrale pour la répression de la traite des êtres humains (OCRTEH)[32]. Enfin, la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI), le service central du renseignement territorial (SCRT) et la direction du renseignement de la préfecture de police (DRPP) sont demandeurs d'information venant de la PAF, notamment sur les voyages de personnes fichées « S »[33].

La gendarmerie nationale dispose de cellule départementale de lutte contre l'immigration irrégulière, dont la mise en place a été impulsée par le Général d'armée Guy PARAYRE en 2007[34], suite au lancement de la politique du chiffre lancée par le ministre de l'intérieur Nicolas Sarkozy. L'office central de lutte contre le travail illégal (OCLTI)[35], rattaché à la sous-direction de la police judiciaire de la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN)[36], sanctionne l'emploi d'étrangers sans titre. La gendarmerie des transports aériens (GTA), placée pour emploi à la direction générale de l'aviation civile (DGAC)[37], constitue le pendant de la police de l'air au sein

---

[29] Réponse du ministre de l'intérieur à la question n° 845849 du député Pierre Morel-A-L'Huissier, publiée le 27 septembre 2016.
[30] « Calais, la jungle démantelée », *Civique* n° 235, octobre-novembre 2016, p. 25.
[31] Cour des comptes, *L'emploi des forces mobiles de la police et de la gendarmerie nationales : des capacités en voie de saturation, un pilotage à renforcer*, 2017, p. 615.
[32] Décret n° 58-1039 du 31 octobre 1958 instituant au ministère de l'intérieur un office central chargé de faciliter la lutte contre le proxénétisme, devenu office central pour la répression de la traite des êtres humains.
[33] Audition de David SKULI, directeur central de la police aux frontières, Commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015, 12 mai 2016, Compte-rendu n°23 : http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr-cemoyter/15-16/c1516023.asp.
[34] Circulaire disponible : http://www.humanite.fr/node/379270.
[35] Décret n°2005-455 du 12 mai 2005 portant création d'un Office central de lutte contre le travail illégal.
[36] Article D. 8-1 du code de procédure pénale, 14°.
[37] http://www.lagendarmerierecrute.fr/Metiers/Unite-specialisee/Gendarme-des-transports-aeriens.

de la DGGN. Enfin les escadrons de gendarmerie mobile (EGM) peuvent être amenés à exercer le même type de missions que les CRS.

Mais les policiers et les gendarmes du quotidien peuvent aussi procéder à l'interpellation d'un migrant en situation irrégulière lors de leurs missions sur la voie publique, lors d'un contrôle[38] et d'une vérification d'identité[39].

La lutte contre l'immigration incombe aussi à la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI), en tant que « *service garde-frontières au sens des accords Schengen* »[40], mission affirmée par le Secrétaire d'État auprès du ministère de l'économie[41]. La Douane est ainsi mobilisée sur 82 points de passage frontaliers (PPF) portuaires et aéroportuaires sur 130, les plus importants étant tenus par la DCPAF. Les services garde-côtes de la douane participent également aux opérations de lutte contre l'immigration clandestine dans le cadre de l'opération TRITON[42], coordonnée par FRONTEX pour la surveillance de la mer Méditerranée à l'échelle européenne.

2. Les forces de la défense nationale

La lutte contre l'immigration clandestine est l'exemple emblématique de la « policiarisation » des armées[43]. La Marine nationale, en charge de l'action de l'État en mer[44], s'est jointe à l'opération TRITON[45] et à la lutte contre les filières en Méditerranée, par la mise à disposition de moyens navals et aériens auprès de l'Union européenne et de l'OTAN : EUNAVFOR Sophia en Méditerranée centrale et SNMG2 en mer d'Egée[46].

Les armées françaises sont principalement sollicitées dans la lutte contre l'immigration irrégulière dans les DOM-COM[47], sur le fondement de la « *sécurité intérieure sur le territoire*

---

[38] Article 78-2 du code de procédure pénale.
[39] Article 78-3 du code de procédure pénale.
[40] Cour des comptes, L'action de la douane dans la lutte contre les fraudes et trafics, janvier 2015, p. 112.
[41] Réponse du 8 juin 2016 du Secrétaire d'État, auprès du ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique, chargé du commerce, de l'artisanat, de la consommation et de l'économie sociale et solidaire, à la question n° 1354S de la sénatrice Patricia MORHET-RICHAUD.
[42] http://www.douane.gouv.fr/articles/a12775-les-services-garde-cotes-de-la-douane-francaise-sauvent-214-personnes-en-mediterranee.
[43] Xavier LATOUR, « Les forces de sécurité françaises et la lutte contre l'immigration clandestine », *Rev. crit. DIP*, 2016, p. 637.
[44] Article L. 1521-1 et suivants du Code de la défense.
[45] http://www.colsbleus.fr/articles/4416.
[46] Cols bleus, Marine nationale 2016, dossier d'information, hors-série, septembre 2016, p.7.
[47] Ministère de la défense, *Livre blanc Défense et Sécurité nationale,* 2013, p. 50.

national » et le fondement de « *lutte contre les phénomènes criminels transnationaux* »[48], d'après le Concept d'Emploi des Forces. Les armées interviennent dans le cadre de leur mission de protection[49]. L'armée de Terre intervient sous l'autorité du préfet et du procureur de la République dans le cadre d'une mission de maintien de l'ordre, sur le fondement des articles L. 1321-1 et suivants du code de la défense. Elle intervient ainsi en appui de la gendarmerie dans l'opération « Harpie » en Guyane[50]. L'armée de l'Air concourt à la sécurité du territoire en fournissant des moyens de surveillance et en intervenant dans le cadre de la sûreté aérienne[51]. A titre d'exemple, aux Antilles, en 2010, l'armée de terre comptait 1100 effectifs, l'armée de l'air 200 aviateurs, et la Marine nationale 400 marins, mobilisables dans le cadre de la lutte contre l'immigration clandestine, dont les flux étaient en hausse considérable[52].

Tous ces acteurs qui participent à la lutte contre l'immigration irrégulière doivent coordonner leurs actions pour qu'elles soient efficaces, grâce à différents organes spécifiques.

B. Les organes de coordination

La DCPAF, police spécialisée de l'immigration, a aussi un rôle de coordination. Dix centres de coopération policière et douanière (CCPD) sont à sa disposition entre la France et les pays limitrophes, regroupant des services de la DGPN, de la DGGN et de la DGDDI. Ces centres coordonnent les échanges avec les forces de sécurité voisines, ainsi que les propres forces françaises. Leur plus-value « *repose sur la rapidité des réponses apportées aux services requérants, et sur une européanisation des consultations des bases de données ainsi que sur un travail d'analyse réalisé* »[53]. Dans le CCPD d'Hendaye, sur 12 000 requêtes par an, 66% émanent des services français et 30% des demandes totales concernent l'immigration irrégulière[54]. Ce centre est supervisé par un commissaire divisionnaire de la police nationale. Le CCPD voisin, à Canfranc, est administré par un lieutenant-colonel de gendarmerie, signe de la complémentarité des deux

---

[48] Réflexion doctrinale interarmées n°184/DEF/CICDE/NP, *Contribution des armées à la lutte contre l'immigration irrégulière (LC2I)*, 5 juillet 2010, p. 9.
[49] *Ibid.*, p. 13.
[50] Xavier LATOUR, « Les forces de sécurité françaises et la lutte contre l'immigration clandestine », *Rev. crit. DIP*, 2016, p. 637.
[51] Article D. 1441-1 du Code de la défense.
[52] Réflexion doctrinale interarmées n°184/DEF/CICDE/NP, *op. cit*., p. 16-17.
[53] « *La coopération n'a pas de frontière* », Civique n°232, avril-mai 2016, p. 48.
[54] *Ibid*., p. 49.

forces de sécurité intérieure. Ces centres sont sous la direction d'un coordonnateur national[55]. La coopération transfrontalière peut aussi être plus intégrée, particulièrement en Allemagne où quatre commissariats communs franco-allemands sont implantés.

Entre la police et la gendarmerie, des cellules de coordination opérationnelle zonales (CCOZ), animées par la direction zonale de la police aux frontières (DZPAF), assurent le partage d'informations entre les forces de sécurité intérieure à l'échelle zonale[56]. Un pôle départemental d'immigration (PDI), sous la supervision du préfet, coordonne les actions des services de police et de gendarmerie à l'échelon départemental, les services préfectoraux, et dans certains cas en associant les douanes ou l'inspection du travail[57]. Cependant, la douane ne participe que de manière « *formelle* » à ces instances de coordination[58], ce qui constitue une lacune importante dans le système de coordination.

Concernant la lutte contre les filières, l'unité de coordination de la lutte contre le trafic et l'exploitation des migrants (UCOLTEM)[59] est le service engagé dans l'animation des partenariats, au plan national, interministériel et international. Rattachée à la DCPAF, elle compose son réseau national autour de différentes entités précitées, ainsi que la direction de la coopération internationale (DCI) et le Ministère des affaires étrangères. Des réunions sont organisées avec ces services afin de favoriser le recueil de données opérationnelles permettant le démantèlement de filières. Au plan international, l'UCOLTEM est le point d'entrée unique de la DCPAF pour la coopération opérationnelle avec les services de police européens, les agences EUROPOL et INTERPOL, les pays de transit comme les pays-sources.

Le centre opérationnel de la fonction garde-côtes (COFGC) assure le déploiement et le partage d'informations, dans le cadre de la stratégie nationale maritime[60], avec toutes les forces maritimes : marine nationale, gendarmerie nationale et maritime, police nationale, douane, sécurité

---

[55] Arrêté du 1er février 2011 relatif aux missions et à l'organisation de la direction centrale de la police aux frontières, article 11.
[56] Circulaire du 23 août 2005, INT/C/05/00082/C, Mise en place de la police de l'immigration, p. 8.
[57] Circulaire du 23 août 2005, INT/C/05/00082/C, Mise en place de la police de l'immigration, p. 9.
[58] Cour des comptes, L'action de la douane dans la lutte contre les fraudes et trafics, janvier 2015, p. 112.
[59] Arrêté du 1er février 2011 relatif aux missions et à l'organisation de la direction centrale de la police aux frontières, article 10.
[60] Ministère de la défense, *Livre Bleu Stratégie nationale pour la mer et les océans*, 2009, p. 35-36.

civile, affaires maritimes[61]. Cet organe permet une action de l'État en mer coordonnée, notamment dans la lutte contre l'immigration irrégulière.

Au niveau international, l'agence FRONTEX a pour tâche de « *coordonner la coopération opérationnelle entre les États membres en matière de gestion des frontières extérieures* »[62], notamment par le pilotage d'opérations conjointes comme l'opération TRITON. Cette composante opérationnelle s'ajoute à une composante analytique des risques et de l'évolution des flux migratoires[63]. Afin d'assurer ses missions, l'agence s'appuie sur le système européen de surveillance des frontières EUROSUR, opérationnel depuis le 2 décembre 2013[64], qui améliore l'échange d'informations entres les centres de coordination nationaux afin de rendre la surveillance des frontières plus efficace[65]. D'une manière similaire, l'agence EUROPOL y contribue par la supervision d'équipes communes d'enquête chargées de démanteler des filières de passeurs, mais aussi en constituant des équipes d'experts, comme la « *Joint Operation Team Mare* », créée le 17 mars 2015 et chargée d'analyser les informations sur les passeurs et rédiger des analyses[66].

Les actions de ces multiples acteurs sont donc coordonnées à tous les échelons. Mais leur action est aussi facilitée par de nombreux outils qui se sont récemment diversifiés et optimisés.

Section 2 – Les nombreux outils

Avec l'essor des nouvelles technologies, les services opérationnels ont été progressivement dotés de moyens techniques supplémentaires pour détecter les migrants clandestins (§2). Mais le fichier reste l'outil le plus efficace pour détecter les irrégularités d'entrée et de séjour, et lutter ainsi contre l'immigration irrégulière (§1).

---

[61] http://www.gouvernement.fr/centre-operationnel-de-la-fonction-garde-cotes-cofgc-2956.
[62] Règlement (CE) n° 2007/2004 du conseil du 26 octobre 2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, article 2.
[63] Valéry GAUDIN et Emmanuel ROUX, FRONTEX, Coopération policière internationale, *Répertoire Dalloz de droit pénal et de procédure pénale*, 2010, 157-160.
[64] http://www.touteleurope.eu/actualite/qu-est-ce-qu-eurosur.html.
[65] C. FLEURIOT, « Bruxelles veut renforcer la surveillance des frontières extérieures de l'espace Schengen », *Dalloz actualité*, 23 décembre 2011.
[66] Europol, Press Release, "Joint Operational Team launched to combat irregular migration in the Mediterranean", 17 march 2015.

§1. Les fichiers « migrants »

On distingue deux catégories de fichiers : les fichiers « Schengen » (A), dont l'objectif est de lutter contre l'*asylum shopping* et le *visa shopping*[67], et les autres fichiers destinés à prévenir la survenance d'un trouble à l'ordre public ou d'une infraction sur le territoire français (B).

A. Les fichiers Schengen

Trois fichiers ont été créés pour contrôler les flux migratoires au sein de l'espace Schengen : le système d'information Schengen (1), le système d'information des visas (2), et EURODAC (3).

1. Le Système d'Information Schengen

Créé par la convention de Schengen de 1990, le Système d'Information Schengen (SIS) « *permet aux autorités désignées par les Parties contractantes, grâce à une procédure d'interrogation automatisée, de disposer de signalements de personnes et d'objets, à l'occasion de contrôles de frontière et de vérifications et autres contrôles de police et de douanes exercés à l'intérieur du pays* »[68]. Bien qu'opérationnel depuis 1995, un système seconde génération a été mis en place dès 2007, le SIS II[69], en raison de l'accroissement du nombre d'États dans l'espace Schengen et du nombre croissant de fonctionnalités du fichier, ainsi que du souhait d'interconnexion avec les autres bases de données[70]. L'objectif principal de ce système est d'offrir un outil supplémentaire aux forces de sécurité afin « *d'assurer un niveau de sécurité élevé au sein des États Schengen en l'absence de contrôles aux frontières intérieures* »[71]. La base de données est composée d'un système central (C-SIS II) et d'un système national (N.SIS II), régit par les articles R. 231-5 et suivants du code de la sécurité intérieure, contenant diverses informations dont les empreintes digitales. Placé sous la responsabilité de la DGPN, le SIS II mentionne les données qui concernent principalement les personnes recherchées pour divers motifs, les personnes disparues et les personnes nécessitant une protection, ainsi que les étrangers signalés aux fins de non-admission suite à une décision administrative ou judiciaire[72]. Le fichier enregistre tous les objets

---

[67] Fabienne JAULT-SESEKE, Sabine CORNELOUP, Ségolène BARBOU DES PLACES, *Droit de la nationalité et des étrangers*, PUF, 2015, p. 244.
[68] Convention d'application de l'accord de Schengen du 19 juin 1990, article 92.
[69] Décision 2007/533/JAI du Conseil du 12 juin 2007 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II).
[70] https://www.senat.fr/ue/pac/E2897.html.
[71] https://www.cnil.fr/fr/sis-ii-systeme-dinformation-schengen-ii.
[72] Article R. 231-6 du code de la sécurité intérieure.

signalés et recherchés pour contrôle ou aux fins de saisies dans le cadre d'une procédure pénale (véhicules, armes à feu, documents d'identité, etc.). Un grand nombre d'autorités peuvent consulter ce fichier, notamment les services de la police et la gendarmerie nationales « *dans le cadre de mission générale de police administrative et de police judiciaire* », ou bien les agents des douanes « *pour les informations concernant les étrangers non admissibles* »[73]. Un simple signalement dans le SIS permet une reconduite d'office à la frontière ou un refus d'entrée, sur le fondement de la menace à l'ordre public, disposée à l'article R. 531-5 du CESADA[74].

Ce fichier a une vocation principalement sécuritaire, contrairement aux deux autres fichiers qui ont plusieurs objectifs.

2. Le Système d'information des visas Schengen

Créé en 2004[75], le *visa information system* (VIS) recense l'ensemble des demandeurs et des détenteurs de visas, dans le but « *d'améliorer la mise en œuvre de la politique commune en matière de visas (...) en facilitant l'échange de données entre les États membres* »[76]. Cette base est utilisée lors de l'instruction des demandes de visa, mais aussi lors des vérifications et contrôles de validité du titre d'entrée et de séjour, à l'aide de l'application VISABIO. Grâce au numéro de la vignette visa et aux empreintes digitales, les autorités peuvent vérifier l'identité de la personne et l'authenticité du visa. A défaut d'empreintes digitales utilisables, les services de contrôle peuvent utiliser les identifiants de la personne sur son document de voyage[77]. Le fichier VISABIO a été créé par la loi du 26 novembre 2003[78] sur la maitrise de l'immigration, pour remplacer l'expérimentation BIODEV.

Ce fichier traduit les évolutions des politiques migratoires, par la volonté de contrôler les flux. Mais l'évolution récente d'EURODAC le démontre encore davantage.

---

[73] Article R. 231-11 du Code de sécurité intérieure.
[74] Emmanuel AUBIN, *Droit des étrangers*, 3ème édition, Gualino, 2014, p. 489.
[75] Décision 2004/512/CE du Conseil du 8 juin 2004 portant création du système d'information sur les visas.
[76] Règlement (CE) n° 767/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 concernant le système d'information sur les visas (VIS) et l'échange de données entre les États membres sur les visas de court séjour, article 2.
[77] https://www.cnil.fr/fr/systeme-dinformation-sur-les-visas-siv-visa-information-system-vis.
[78] Loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité.

3. Le fichier EURODAC

Créé au début des années 2000, le système EURODAC avait pour principal objectif de « *déterminer l'État membre qui, en vertu de la convention de Dublin, est responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans un État membre* »[79], grâce à l'analyse des empreintes digitales. Opérationnel depuis le 15 janvier 2003[80], le fichier EURODAC a été mis en place à la suite du dispositif Dublin II[81], qui organise le fonctionnement des demandes de visa dans l'Union européenne. Afin d'éviter des demandes multiples d'asiles dans plusieurs États européens, le pays d'accueil est chargé d'enregistrer une unique requête pour l'État dont l'asile est désiré. Si la personne concernée a déjà déposé une demande d'asile dans un autre État membre, les autorités qui ont contrôlé l'individu peuvent le renvoyer dans l'État où il a fait sa demande ou dans le premier État d'accueil[82]. Mais une révision du fonctionnement de cette base de données a confié un deuxième objectif sécuritaire à ce fichier. A présent, les autorités répressives et Europol peuvent consulter EURODAC à des fins d'investigation et de prévention d'actes terroristes[83]. Cet élargissement a été critiqué par le Contrôleur européen de la protection des données, puisque les données du fichier n'avaient pas été collectées dans un tel but[84].

Bien que ces fichiers soient très utiles pour les services de la police aux frontières, d'autres bases de données existent, complétant un arsenal déjà important.

B. Les autres fichiers

Les services de la police aux frontières peuvent consulter six autres fichiers pour vérifier si un individu ne constitue pas une menace pour l'ordre public : le fichier des personnes recherchées

---

[79] Règlement (CE) nº 2725/2000 du Conseil du 11 décembre 2000 concernant la création du système «Eurodac» pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la convention de Dublin.
[80] Fabienne JAULT-SESEKE, Sabine CORNELOUP, Ségolène BARBOU DES PLACES, *Droit de la nationalité et des étrangers*, PUF, 2015, p. 384.
[81] Règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers.
[82] https://www.cnil.fr/fr/systeme-dinformation-eurodac.
[83] Règlement (UE) n° 603/2013 du parlement européen et du conseil du 26 juin 2013 relatif à la création d'Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement (UE) n° 604/2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et Europol à des fins répressives, et modifiant le règlement (UE) n° 1077/2011, article 5 à 7.
[84] Fabienne JAULT-SESEKE, Sabine CORNELOUP, Ségolène BARBOU DES PLACES, *op. cit.*, p. 385.

(1), les fichiers INTERPOL (2), le fichier des objets et des véhicules signalés (3), le fichier des titres électroniques sécurisés (4), le système API-PNR France (5) et le fichier de gestion informatisée des procédures d'immigration (6).

1. Le fichier des personnes recherchées

Le fichier des personnes recherchées (FPR) a été créé en 2010[85] dans le but de fournir aux forces de l'ordre des fiches sur des individus et des objets recherchés, et des indications sur la conduite à tenir en cas d'identification. Plusieurs fiches peuvent intéresser les services chargés de lutter contre les ILE : la fiche « E » en matière de police générale sur les étrangers, la fiche « IT » sur l'interdiction du territoire, la fiche « R » opposant la résidence en France, la fiche « TE » opposant à l'entrée en France, mais aussi la fameuse fiche « S » de sûreté de l'État[86]. Les interdictions de sortie du territoire font également une double inscription au FPR[87] et au SIS.

2. Les fichiers INTERPOL

INTERPOL offre plusieurs outils numériques pour assurer la surveillance des frontières : la base de données de documents de voyage perdus ou volés, les notices de personnes recherchées, le fichier des documents de voyage associés à ces notices, et les fichiers des véhicules à moteur et navires volés[88]. L'intérêt des fichiers d'INTERPOL réside dans le recensement d'informations sur des personnes non ressortissantes d'un État membre de l'Union européenne, puisque 190 pays sont membres de l'organisation.

3. Le fichier des objets et des véhicules signalés

Le fichier des objets et des véhicules signalés (FOVeS) a été déployé à titre expérimental en 2014[89] pour remplacer le fichier des véhicules volés (FVV) et les parties « objets » du fichier STIC de la police nationale et du fichier JUDEX de la gendarmerie nationale[90]. Il a pour finalité de faciliter les recherches des services de police et des agents de la douane habilités.

---

[85] Décret n° 2010-569 du 28 mai 2010 relatif au fichier des personnes recherchées.
[86] https://www.cnil.fr/fr/fpr-fichier-des-personnes-recherchees.
[87] Article 230-19 du code de procédure pénale.
[88] https://www.interpol.int/fr/INTERPOL-expertise/Border-management/Systems.
[89] Arrêté du 17 mars 2014 portant autorisation à titre expérimental d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Fichier des objets et des véhicules signalés » (FOVeS).
[90] Délibération n° 2013-357 du 14 novembre 2013 portant avis sur un projet d'arrêté portant autorisation à titre expérimental d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Fichier des objets et des véhicules signalés » (FOVeS).

4. Le fichier des titres électroniques sécurisés

Mis en place en octobre 2016[91], le fichier des titres électroniques sécurisés (TES) fusionne la base de données relative aux passeports et la base des cartes nationales d'identité[92], rassemblant ainsi les données d'identité avec les données biométriques, dans un double objectif : la lutte contre la fraude documentaire et la gestion simplifiée des titres[93]. Ce fichier est accessible aux forces de l'ordre, et les agences de renseignement peuvent y accéder dans des conditions strictes prévues par l'article L. 222-1 du code de la sécurité intérieure[94], selon « *les besoins de la prévention et de la répression des atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation et des actes de terrorisme* ».

5. Le système API-PNR France

Cette base de données, créée par la loi de programmation militaire 2014-2019[95], est alimentée par deux types de données fournies par les transporteurs aériens et maritimes[96] : d'une part, les informations sur les réservations (*Passenger Name Record*) et, d'autre part, les données d'enregistrement et d'embarquement (*Advance Passenger Information*)[97], autrefois contenues dans la système SETRADER, créée en 2013[98]. Ce système est géré par l'Unité Information Passagers (UIP), qui est le seul organe compétent pour le consulter, sur demande des services autorisés, constituant ainsi un filtre pour garantir la proportionnalité entre l'atteinte à la vie privée et les nécessités de maintien de l'ordre public. Les données sont exploitées par un double criblage : d'une part, avec les fichiers précédemment mentionnés et, d'autre part, à l'aide d'un outil de *scoring*, c'est-à-dire l'attribution d'une note évaluant le risque potentiel[99].

---

[91] Décret n° 2016-1460 du 28 octobre 2016 autorisant la création d'un traitement de données à caractère personnel relatif aux passeports et aux cartes nationales d'identité.
[92] Avis du Conseil national du numérique sur le fichier TES, décembre 2016, p. 2.
[93] http://www.interieur.gouv.fr/Actualites/Le-systeme-des-titres-electroniques-securises/Le-systeme-TES-et-son-utilisation-pour-delivrer-des-cartes-nationales-d-identite.
[94] Décret n° 2016-1460 du 28 octobre 2016 autorisant la création d'un traitement de données à caractère personnel relatif aux passeports et aux cartes nationales d'identité, article 4.
[95] Loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale.
[96] Article L. 232-7 du code de la sécurité intérieure.
[97] https://www.cnil.fr/fr/le-systeme-api-pnr-france.
[98] Audition de David SKULI, directeur central de la police aux frontières, Commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015, 12 mai 2016, Compte-rendu n°23 : http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr-cemoyter/15-16/c1516023.asp.
[99] https://www.cnil.fr/fr/le-systeme-api-pnr-france.

6. Le fichier gestion informatisée des procédures d'immigration

Succédant au fichier des admis (FNAD), développé à titre expérimental à l'aéroport de Roissy[100], la base de données gestion informatisée des procédures d'immigration (GIPI) a été créée en 2013[101]. Selon l'article 1 de l'arrêté portant création du GIPI, « *ce traitement a pour finalité de faciliter la gestion des procédures de non-admission des étrangers qui ne remplissent pas les conditions d'entrée dans l'espace de libre circulation des personnes entre les États signataires de l'accord de Schengen* ». Cette base est exclusivement utilisée par la police aux frontières sous la subordination du directeur général de la police nationale, mais ne contient aucune empreinte digitale comme l'avait recommandé la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)[102].

Ces fichiers sont les principaux utilisés par la police et la gendarmerie nationales, les douanes et les services de renseignement, mais d'autres bases de données sont consultées dans le cadre de la lutte contre l'immigration irrégulière comme le fichier informatique des hébergeant d'étranger[103]. Ces bases de données constituent le socle d'autres instruments utilisés dans le but de contrôler les voyageurs, et de détecter des clandestins.

§2. Les instruments de contrôle des voyageurs et de détection des clandestins

Les différentes autorités contribuant au contrôle des titres ont développé des nouveaux outils pour contrôler la régularité de l'entrée sur le territoire nationale (A), mais aussi pour détecter les migrants qui tentent d'entrer clandestinement (B).

A. Les outils de contrôle de validité du titre de séjour

Le service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure (STSI²), sous la direction de la DGPN, a élaboré le Nouvel Equipement Opérationnel (NEO) pour la police nationale. Il s'agit de smartphones et de tablettes numériques avec une connexion internet haut débit sécurisée permettant aux policiers de terrain de consulter les différents systèmes

[100] CNIL, délibération n° 2012-431 du 6 décembre 2012 portant avis sur un projet d'arrêté portant autorisation d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « gestion informatisée des procédures d'immigration » (GIPI).
[101] Arrêté du 14 février 2013 portant autorisation d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « gestion informatisée des procédures d'immigration » (GIPI).
[102] Emmanuel AUBIN, *Droit des étrangers*, 3ème édition, Gualino, 2014, p. 191.
[103] *Ibid*., p. 298.

d'information du ministère de l'intérieur[104]. Au début de l'année 2016, 400 terminaux avaient ainsi été déployés au sein notamment des effectifs de la PAF de l'aéroport de Roissy. Cette nouvelle technologie permet aux policiers en mobilité d'avoir accès aux fichiers grâce à un système de lecture de bande MRZ (*Machine Readable Zone*), l'une des sécurités de la carte nationale d'identité[105].

Cette interrogation se fait avec le logiciel COVADIS (contrôle et vérification automatique des documents sécurisés), mis en place depuis 2006 à titre expérimental à l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle et déployé depuis à tous les points de passage frontalier (PPF)[106]. Le logiciel interroge tous les fichiers utiles : FPR, SIS II, INTERPOL, etc. Les agents peuvent indépendamment interroger le fichier FOVeS grâce à leurs comptes CHEOPS (Système de Circulation Hiérarchisée des Enregistrements Opérationnels de la Police Sécurisés) en fonction de leurs droits d'utilisateur. La faculté d'utilisation des systèmes informatiques transportables est facilitée par le déploiement du dispositif de sécurisation des postes d'accès nomades (SPAN), permis par un arrêté du 2 mars 2017[107].

Depuis 2009[108], les services de la PAF sont autorisés à utiliser le système de passage rapide aux frontières extérieures (PARAFE), destiné à « *améliorer et faciliter les contrôles de polices aux frontières extérieures* » [109]. Régis par les articles R. 232-6 et suivants du code de la sécurité intérieure, les sas PARAFE peuvent être utilisés par les personnes majeures citoyennes d'un État membre de l'UE, de l'EEE ou de la Confédération suisse, ainsi que leurs conjoints ressortissants d'un État tiers. Ces sas exercent un contrôle biométrique en moins d'une minute grâce au scan des empreintes digitales et du passeport, et confrontent l'identité au SIS et au FPR[110]. En France, seuls les aéroports de Roissy, Orly et Marseille en sont équipés. Cependant, les détenteurs d'un passeport français ne font pas l'objet d'un contrôle dans les fichiers. Le sénateur Jean-Pierre Sueur a ainsi

---

[104] http://www.leparisien.fr/faits-divers/les-fichiers-de-la-police-consultables-depuis-un-smartphone-ou-une-tablette-26-01-2016-5486575.php.
[105] Police Magazine n°2, *La technologie au service des missions de police*, septembre 2016, p. 12.
[106] http://www.senat.fr/rap/r14-388/r14-3889.html#fnref320.
[107] Arrêté du 2 mars 2017 portant application du décret n° 2016-151 du 11 février 2016 et fixant les modalités de mise en œuvre du télétravail au sein des ministères de l'intérieur et des outre-mer.
[108] http://www.senat.fr/rap/r14-388/r14-3889.html#fnref320.
[109] Décret n° 2013-1113 du 4 décembre 2013 relatif aux dispositions des livres Ier, II, IV et V de la partie réglementaire du code de la sécurité intérieure.
[110] S.S., « Passage aux Frontières – Fichier – Parafe : mode d'emploi », *JT* 2010, n° 126, p. 11.

proposé que les sas PARAFE soient aussi soumis aux français, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme[111].

Cette technologie a récemment évolué vers le système PARAFE 2, qui exploite le système de la reconnaissance faciale. Une expérimentation a débuté depuis mai 2016 pour l'exploitation d'EUROSTAR, en lien avec la DCPAF, en gare de Londres, où les contrôles sont effectués par les policiers français[112]. L'entrée dans le sas se fait après la lecture de la puce du passeport, puis un dispositif de capture vidéo et un logiciel opère une triangulation entre le visage, la photo originale du passeport et la photo scannée avant l'entrée dans le sas. Si une anomalie est détectée le sas reste fermé le temps de l'intervention des services de police. L'amélioration de ce système permet un contrôle approfondi en seulement quinze secondes.

L'amélioration des outils technologiques de contrôle des titres de séjour s'est doublée par un perfectionnement des outils de détection des migrants clandestins.

B. Les outils de détection de migrants clandestins

Face à de nombreuses intrusions dans le port de Calais, les mesures de sécurité ont été optimisées. Mis à part l'usage classique de chiens renifleurs, des prérogatives de vérifications et fouilles de véhicules, et de caméras de surveillance, d'autres moyens ont été mis en œuvre pour lutter contre l'immigration clandestine.

Les services des douanes sont équipés de camions-scanners pour réaliser des radioscopies de camions et de conteneurs[113], afin de vérifier si aucune personne n'est dissimulée lors d'un passage frontalier. Cette vérification concerne principalement les camions qui se rendent en Angleterre. Le gouvernement britannique, soucieux de contrôler le passage de sa frontière avec la France, a déboursé plus de trois millions d'euros pour l'achat de scanners plus performants que ceux employés depuis 2002, permettant au camion de continuer à rouler à une allure très réduite. Employé par la sûreté ferroviaire, l'utilisation du scanner est complétée par un détecteur de CO^2 en cas de détection d'une forme suspecte[114]. En contrôlant le taux de CO^2 à l'intérieur du camion, la présence d'un être-humain est vérifiable. Mais pour certains camions possédant des parois

[111] Rapport n° 388 (2014-2015) de M. Jean-Pierre SUEUR, fait au nom de la CE moyens de la lutte contre les réseaux djihadistes, déposé le 1er avril 2015, Proposition 60.
[112] Police Magazine n°2, *La technologie au service des missions de police*, septembre 2016, p. 9.
[113] http://www.manche.gouv.fr/Actualites/Demonstration-d-un-scanner-mobile-special-de-la-Douane.
[114] http://www.lavoixdunord.fr/region/au-port-de-calais-un-nouveau-scanner-pour-detecter-les-ia0b0n1203003.

épaisses, comme les fourgons ou les anciens camions-frigorifiques, l'emploi d'un détecteur de battement cardiaque est nécessaire, le scanner étant inefficace.

Concernant la surveillance des embarcations dans la zone méditerranée, le système intégré de surveillance extérieure (SIVE) offre aux Etats une coordination en matière de surveillance maritime, à l'aide de technologies variées : radars sensoriels, caméras thermiques et infrarouges. Ce système est déployé sur la zone du détroit de Gibraltar et la côté andalouse[115]. La marine nationale contribue à la surveillance des côtes à l'aide de sa chaîne sémaphorique, composée de 59 radars répartis sur le littoral français[116].

L'ensemble des acteurs de la sécurité et de la défense concourant à la lutte contre l'immigration irrégulière, grâce aux nombreux outils à leur disposition, possèdent donc une capacité d'action importante, leur permettant de prévenir et réprimer les ILE.

---

[115] Emilie DERENNE, « Le trafic illicite de migrants en mer méditerranée : une menace criminelle sous contrôle ? », *Collection des études de l'INHESJ*, ISSN 2265-447X, 2013 p. 32.
[116] Emilie DERENNE, *op. cit*., p. 59.

CHAPITRE 2 – LES TECHNIQUES DE PREVENTION ET DE REPRESSION

Afin de contrôler la crise migratoire, la France, en accord avec la politique européenne d'immigration, a misé autant sur l'aspect préventif (Section 1) que répressif (Section 2) de la lutte contre l'immigration irrégulière.

Section 1 – La prévention de l'immigration irrégulière

Deux méthodes sont principalement employées pour prévenir l'immigration irrégulière sur le territoire français et européen : le contrôle des entrées par la délivrance de visa (§1) et la gestion des flux migratoires (§2).

§1. Le contrôle juridique des entrées, des séjours et de l'asile

La maitrise de l'immigration s'est d'abord traduite par l'obligation de possession d'un visa (A), un document autorisant le séjour sur le territoire et dont les conditions d'obtention se sont durcies au fil des années. Le report progressif de l'attribution des visas à l'extérieur des frontières de l'Union européenne (B), dans les consulats, a donné une marge de manœuvre aux États dans le pilotage de la politique migratoire, en évitant l'accès de migrants au territoire européen.

A. La régulation des entrées sur le territoire français et européen

Les compétences nationale et européenne se complètent s'agissant de la délivrance des visas autorisant l'entrée et le séjour des étrangers. Les visas court séjour ou « Schengen » (1) du ressort de l'Union, et les visas long séjour du ressort de l'État (2). S'y ajoute une troisième modalité d'entrée plus spécifique : le droit d'asile (3). En l'absence d'autorisation de séjour, la situation d'irrégularité autorisera l'emploi de mesures répressives.

1. Les visas Schengen

La compétence de l'Union européenne en matière de politique des visas de court séjour est affirmée à l'article 77§2 (a) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, entré en vigueur le 1er décembre 2009. Cette compétence relevait du 1er pilier depuis le 1er janvier 2005, à la suite du traité d'Amsterdam de 1999 qui a intégré « l'acquis Schengen ». Avec le traité de Lisbonne, les questions relatives à l'immigration ont été communautarisées, hormis certaines

comme la définition des quotas d'immigrants[1]. Le régime des visas Schengen est réglementé par le code des visas institué en 2009[2], applicable pleinement depuis l'entrée en vigueur, le 5 avril 2011, de l'obligation de motivation des réponses défavorables à une demande de visa.

Le visa est « *l'outil privilégié du contrôle des flux migratoires* », puisqu'il contrôle en amont l'entrée sur le territoire européen[3]. Il s'impose à une longue liste d'États, établie par le règlement n° 1932/2006 du 21 décembre 2006, qui reflète l'état des relations diplomatiques entre les pays membres et non-membres de l'Union européenne[4]. Trois catégories de visas Schengen sont répertoriées : le visa de transit, le visa de transit aéroportuaire et le visa court séjour. Les deux visas de transit permettent uniquement de traverser l'espace Schengen lors d'un voyage entre deux destinations hors UE. Les visas court séjour varient selon trois formes : le visa uniforme, le visa de circulation, et le visa territorialement limité (VTL). L'article 2§1.a du code des visas dispose que le visa court séjour vaut durant une période de 90 jours sur une période n'excédant pas 180 jours, et autorise la circulation sur le territoire des États membres. Une limitation de circulation peut être imposée selon l'article 25 qui précise le régime du VTL. A l'inverse, des assouplissements peuvent être décidés en accord avec les dispositions de l'article 24, afin que les visiteurs étrangers puissent entrer à plusieurs reprises durant cinq ans maximum. Toutes les demandes de visa sont mentionnées au VIS afin d'éviter les demandes multiples et déterminer l'État responsable du traitement de la demande, selon les modalités prévues par le Règlement « Dublin III »[5]. La biométrisation est la pierre angulaire du développement des visas[6], permettant un meilleur contrôle des flux qui traversent l'espace européen. L'introduction des éléments biométriques dans les visas Schengen, décidée par une décision du Conseil de l'Union européenne en juin 2004 et généralisée depuis la recommandation du Conseil du 7 juillet 2005 après les attentats de Londres[7], permet un suivi personnalisé des demandes, et améliore les contrôles des services de police. En effet, la « *politique*

---

[1] http://www.touteleurope.eu/les-politiques-europeennes/immigration-et-asile/synthese/evolutions-de-la-politique-europeenne-d-immigration-et-d-asile.html.

[2] Règlement (CE) n°810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas (code des visas).

[3] Fabienne JAULT-SESEKE, Sabine CORNELOUP, Ségolène BARBOU DES PLACES, *Droit de la nationalité et des étrangers*, PUF, 2015, p. 141.

[4] http://www.visa-schengen.info/visa-schengen-pays.html.

[5] Règlement n° 604/2013 du parlement européen et du conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte).

[6] Gérard DUBEY, « La condition biomérique. Une approche socio-anthropologique des techniques d'identification biométrique », *Raisons politiques*, 4/2008 (n° 32), p. 9-33.

[7] Emmanuel AUBIN, *Droit des étrangers*, 3ème édition, Gualino, 2014, p. 222.

de délivrance des visas tend à maitriser les flux migratoires dans certaines zones géographiques dites "à risque" »[8]. Le visa court séjour ne doit pas servir de moyen pour un migrant d'entrer légalement sur le territoire français et y rester au-delà de la durée réglementaire.

Ces visas représentent la part la plus importante des demandes. En 2015, sur 3 589 610 demandes de visas (+ 13,2% par rapport à 2014), 3 007 189 visas courts séjours et de transits ont été délivrés (+ 13,5%). Cependant, le nombre de refus n'est pas proportionnelle à cette augmentation, le taux de refus s'élevant à 10,3%, soit 0,5 points de plus qu'en 2014. Le nombre de visas court séjour délivré a presque doublé en cinq ans, passant de 1 806 011 en 2010 à 3 007 189 en 2015[9]. Mais les principaux pays où la délivrance est la plus élevée ne reflète pas les populations majoritairement représentées dans les flux migratoires « illégaux »[10]. En effet, la moitié des visas sont délivrés à la Chine (770 399), l'Algérie (422 055) et le Maroc (253 668)[11]. S'il souhaite poursuivre son séjour, le migrant doit demander un visa long séjour.

2. Les visas long séjour

Les visas long séjour sont marginaux en comparaison des visas court séjour, avec seulement 190 316 titres délivrés en 2015[12]. Ces visas sont généralement octroyés à l'étranger qui aspire à un titre de séjour[13]. Il existe différents types de visa. Le visa long séjour valant titre de séjour (VLS-TS), légalisé à l'article L. 211-2-1 du CESEDA depuis la réforme du 7 mars 2016[14], permet à certaines catégories d'étrangers de séjourner durant quatre mois à un an, et dispense de l'obligation de solliciter une carte de séjour. Le visa long séjour portant la mention « *carte de séjour à solliciter dans les 2 mois suivant l'arrivée* » oblige quant à lui à demander une carte de séjour pour d'autres catégories d'étrangers[15]. A titre subsidiaire, trois autres visas existent : le visa pour scolariser un mineur, le visa « vacances travail », le visa long séjour temporaire. Le VLS-TS et la carte de séjour

---

[8] Zéhina AÏT-EL-KADI, « Délivrance des visas touristiques : une politique à géométrie variable », *JT* 2010, n° 126, p. 22.
[9] Rapport au Parlement, *Les étrangers en France*, rapport sur les données de 2015, Direction de l'information légale et administrative, 2016, p. 46.
[10] Les migrants clandestins arrivant dans les îles grecques sont principalement Syriens, Afghans et Irakiens, et Erythréens, Nigérians et Somaliens en Italie : Rapport au Parlement, *Les étrangers en France*, *op. cit.*, p. 74.
[11] *Ibid.*, p. 47.
[12] *Ibid.*, p. 46.
[13] Groupe d'information et de soutien des immigrés, Les visas, Les cahiers juridiques, GISTI, Paris, septembre 2006, p. 9.
[14] Emmanuel AUBIN, « La loi du 7 mars 2016 : le changement en droit des étrangers, c'est maintenant ? », *AJDA*, 2017, p.677.
[15] www.immigration.interieur.gouv.fr/Immigration/Les-visas/Les-visas-de-long-sejour.

temporaire représentent les deux titres les plus délivrés : 97 633 pour le premier et 65 249 pour le deuxième en 2015[16]. L'inconvénient de la carte de séjour temporaire réside dans sa durée maximale d'un an, obligeant certains à la renouveler chaque année en préfecture, saturant ainsi les bureaux des étrangers. La loi du 7 mars 2016 a modifié « *l'annualité de principe et une pluri-annualité d'exception (...) en instituant un régime unique* »[17]. La carte de séjour pluriannuelle a ainsi été créée pour éviter « *plus de 290 000 rendez-vous par an* »[18], en permettant aux étrangers de la solliciter après un premier document de séjour, dans le cadre du nouveau « passeport-talent », ou de la carte de séjour portant la mention « travailleur saisonnier » ou la mention « salarié détaché ICT », selon les dispositions des articles L. 313-17 à L. 313-24 du CESEDA.

Afin d'assurer l'intégration des étrangers désirant s'installer durablement en France, l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) met en place un suivi personnalisé par le parcours d'intégration républicaine. Autrefois matérialisé par l'ancien contrat d'accueil et d'intégration (CAI), la loi du 7 mars 2016 l'a remplacé un nouveau contrat d'intégration républicaine, répondant aux exigences d'individualisation des suivis, « *comprenant une formation civique et linguistique* »[19].

3. Le droit d'asile et la protection subsidiaire

Le droit d'asile est garanti par le droit international, plus particulièrement par la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, mais aussi par des textes plus généraux, notamment l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 et l'article 18 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000. L'article 1 de la Convention de Genève traduit une volonté protectrice de toute personne « *craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques* », dans un pays dont elle a la nationalité ou sa résidence habituelle. En droit français, cette protection spécifique fait l'objet d'une inscription au quatrième alinéa du préambule de la Constitution française de 1946.

---

[16] Rapport au Parlement, *Les étrangers en France*, rapport sur les données de 2015, Direction de l'information légale et administrative, 2016.
[17] Dominique TURPIN, « La loi du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France, Mieux accueillir les uns / mieux éloigner les autres », *Rev. crit. DIP,* 2016, p.235.
[18] Matthias FEKL, *Sécuriser les parcours des ressortissants étrangers en France*, Rapport au Premier ministre, 2013, p. 13.
[19] Emmanuel AUBIN, « La loi du 7 mars 2016 : le changement en droit des étrangers, c'est maintenant ? », *AJDA*, 2017, p.677.

Pourtant, la valeur qui lui est conférée n'est pas absolue. Effectivement, ce droit n'est pas opposable à l'État. Mais le Conseil constitutionnel, dans une décision du 13 août 1993 sur la loi relative à la maitrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France[20], a cependant déclaré que l'examen de la situation d'un demandeur d'asile est obligatoire. La réforme constitutionnelle du 25 novembre 1995, introduisant l'article 53-1 dans la Constitution, est venue affirmée que le droit d'asile était toujours une faculté, mais aucune obligation n'en découle pour l'État[21].

L'attribution de l'asile est régie par les articles L. 711-1 et suivants du CESEDA, qui opère un renvoi « *aux dispositions applicables aux réfugiés en vertu de la Convention de Genève* ». La définition du réfugié est donc identique à celle de la Convention. Si un individu ne peut se voir accorder le droit d'asile, il peut tout de même prétendre à la protection subsidiaire, définie à l'article L. 712-1 du CESEDA, à la condition qu'il « *existe des motifs sérieux et avérés de croire qu'elle courrait dans son pays un risque réel de subir l'une des atteintes graves suivantes* ». Ces atteintes sont aux nombres de trois, à savoir la peine de mort, la torture ou des peines ou traitements inhumains et dégradants, ou bien s'il fait état d'une « *menace grave et individuelle contre sa vie ou sa personne en raison d'une violence qui peut s'étendre à des personnes sans considération de leur situation personnelle et résultant d'une situation de conflit armé interne ou international* ». Cette protection subsidiaire se distingue de l'asile par son instabilité, puisqu'une « *cause d'exclusion découverte postérieurement à la reconnaissance du statut permet la cessation du statut* »[22], selon l'article L. 711-4 du CESEDA modifié par la réforme du droit d'asile de 2015[23]. Bien que l'État pourrait privilégier la reconnaissance de la protection subsidiaire[24], plus souple et juridiquement proche de l'asile, sa part résiduelle, à hauteur de 2 882 en 2015 soit 20% du nombre de décisions d'accord de protection[25], montre que tel n'est pas le cas. De plus, afin de garantir l'indépendance de la décision d'attribution d'une protection, le législateur a créé l'Office français

[20] Conseil constitutionnel, décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, loi relative à la maitrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France.
[21] Jean-Michel Belorgey, *Le droit d'asile*, 2ème édition, L.G.D.J, 2016, p. 58.
[22] Catherine-Amélie CHASSIN, « La réforme de l'asile : une loi tant attendue et déjà inadaptée ? », *AJDA*, 2015, p. 1857.
[23] Loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile.
[24] Jean-Michel Belorgey, *Le droit d'asile*, 2ème édition, L.G.D.J, 2016, p. 61-62.
[25] Rapport au Parlement, *Les étrangers en France*, rapport sur les données de 2015, Direction de l'information légale et administrative, Paris, 2016.

de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)[26], un établissement public administratif indépendant chargé de l'instruction des demandes, et dont les décisions peuvent être contestées devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA).

En Europe, le nombre de demandes d'une protection internationale a doublé entre 2014 et 2015, passant de 626 965 à 1 321 590. Le nombre de demandeurs d'asile était en croissance progressive entre 2006 et 2013, passant de 200 000 à environ 400 000. A partir de 2013, les chiffres ont subi une croissance exponentielle[27]. Cependant, ces demandes nouvelles ne sont pas majoritairement adressées à la France, dont l'augmentation n'est que de 23,1% (64 310 à 79 174), mais à d'autres pays. En tête, l'Allemagne, dont l'augmentation des demandes est de 135,1% portant leur nombre à 476 510, suivie par la Hongrie, subissant une augmentation considérable de 314,1% avec 177 135 demandes en 2015, et la Suède avec 162 450 demandes. Ces trois pays représentent ainsi 61,75% de l'ensemble des demandes de protection en Europe. La France ne se situe qu'en 6ème position derrière l'Autriche et l'Italie[28], et apparait ainsi plutôt épargnée par la crise migratoire. Aujourd'hui le nombre de demandes de protection internationale a encore légèrement augmenté en France, passant à 85 726 en 2016[29].

L'objectif de ces politiques d'autorisation au séjour est d'externaliser les procédures de demandes dans les pays de départ et de transit, pour contenir les flux hors des frontières extérieures de l'Union européenne.

B. Le blocage des entrées sur le territoire français et européen

Afin de suspendre les flux migratoires, les autorités consulaires chargées de l'instruction des demandes d'entrées peuvent opposer divers motifs de refus (1). L'efficacité de leur pouvoir est d'autant plus efficace que leurs positions géographiques empêchent l'accès irrégulier sur le territoire européen et français (2).

---

[26] Loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile.
[27] http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Asylum_applications_(non-EU)_in_the_EU-28_Member_States,_2005%E2%80%932015_(%C2%B9)_(thousands)_YB16-fr.png.
[28] Rapport au Parlement, *Les étrangers en France*, rapport sur les données de 2015, Direction de l'information légale et administrative, 2016, p. 102.
[29] OFPRA, *Rapport annuel d'activité*, 2016, p. 37.

1. Les motifs de refus d'entrée, de séjour et d'asile

L'article 32 du code des visas et l'article 5§1 du code des frontières Schengen imposent aux autorités consulaires de motiver le refus de délivrance d'une autorisation d'entrée et de séjour. Un refus peut ainsi être décidé si le demandeur : présente un document de voyage faux ou falsifié ; ne fournit pas de justification sur l'objet ou les conditions du séjour envisagé ; ne fournit pas la preuve de moyens de subsistances suffisants ; a déjà séjourné dans un État membre pendant 90 jours durant la limite de 180 jours ; fait l'objet d'un signalement dans le SIS aux fins de refus d'admission ; est considéré comme une menace pour l'ordre public, la sécurité intérieure, la santé publique ou la préservation des relations internationales de l'un des États membres ; n'apporte pas la preuve d'une assurance maladie s'il y a lieu. S'il existe des doutes raisonnables sur la fiabilité des documents justificatifs, des déclarations et de la volonté de quitter le territoire à l'expiration du visa, un refus peut aussi être opposé[30]. L'État dispose d'une large marge d'appréciation pour évaluer l'opportunité d'un refus fondé sur ces motifs, et doit uniquement déterminer s'il existe un doute raisonnable quant à la volonté de quitter le territoire[31].

Ces motifs de refus sont complétés, en droit français, par l'article L. 213-1 du CESEDA, modifié récemment par la loi du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers[32], qui dispose que « *l'accès au territoire français peut être refusé à tout étranger dont la présence constituerait une menace pour l'ordre public ou qui fait l'objet soit d'une peine d'interdiction judiciaire du territoire, soit d'un arrêté d'expulsion, soit d'une interdiction de retour sur le territoire français, soit d'une interdiction de circulation sur le territoire français, soit d'une interdiction administrative du territoire.* ». Selon l'article 13§2 du code des frontières Schengen, transposé à l'article L. 213-2 du CESEDA, le refus doit être formulé par écrit et doit être motivé. Un formulaire type, figurant dans le code des frontières Schengen, permet de notifier cette décision, qui est susceptible d'un recours non-suspensif.

Le SIS constitue un instrument efficace pour fonder un refus d'entrée lorsque l'étranger y est signalé aux fins de non-admission. Cependant, ce signalement a pu poser des difficultés juridiques, puisqu'un signalement peut être émis par une autorité d'un autre État membre. Afin de

---

[30] Article 32 du Code des visas.
[31] Cour de justice de l'Union européenne, « Etrangers : conditions de délivrance du "visa Schengen" », décision n° C-84/12 du 19 décembre 2013, *D.* 2014, p. 82.
[32] Loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France.

préserver la souveraineté nationale, le Conseil d'État a créé une fiction juridique, en déclarant que l'administration n'est pas liée à cette décision[33]. Mais dans bien des cas, pour ne prendre aucun risque, un étranger signalé ne sera pas autorisé à séjourner.

Concernant le droit d'asile, les dispositions justifiant un refus figurent à l'article L. 213-8-1 du CESEDA, qui liste trois motifs : l'incompétence de l'État sur le fondement du Règlement Dublin III, le caractère manifestement infondé de la demande, et l'irrecevabilité de la demande en application de l'article L. 723-11. Ses dispositions font état de trois cas : le bénéfice de l'asile dans un pays membre de l'Union européenne ou dans un État tiers où le demandeur est réadmissible, et lorsque la demande ne remplit pas les conditions de la procédure de réexamen. Une demande manifestement infondée est définie comme une demande « *qui au regard des déclarations faites par l'étranger et des documents le cas échéant produits, est manifestement dénuée de pertinence au regard des conditions d'octroi de l'asile ou manifestement dépourvue de toute crédibilité en ce qui concerne le risque de persécutions ou d'atteintes graves* ». Le droit d'asile n'est donc pas un droit absolu, d'autant plus qu'il ne donne « *aucun droit à la délivrance d'un visa en vue de déposer une demande d'asile en France* »[34].

Pour que ces motifs de refus n'entrainent pas un maintien irrégulier sur le territoire français et européen, plusieurs techniques ont été élaborées pour que l'étranger procède aux demandes à l'extérieur des frontières.

2. Le maintien des demandeurs aux frontières extérieures

Une double externalisation des contrôles de visa a permis à la France d'éloigner le risque migratoire. D'une part, grâce la suppression des frontières intérieures et le report des contrôles aux frontières extérieures, et d'autre part avec l'obligation faite aux étrangers de demander un visa dans les consulats présents dans les pays de départ ou de transit[35], selon les dispositions du code des visas. La compétence pour délivrer un visa est partagée entre le ministère de l'intérieur et le ministère des affaires étrangères, mais l'autorité territorialement compétente est le consulat du lieu

[33] Conseil d'État, 4 octobre 2000, Detchev.
[34] Conseil d'État, « Le droit d'asile n'implique pas le droit d'entrer en France », décision n° 391392 du 9 juillet 2015, *Recueil Lebon*, 2015.
[35] Zéhina AÏT-EL-KADI, « Délivrance des visas touristiques : une politique à géométrie variable », *JT* 2010, n° 126, p. 22.

de résidence habituel de l'étranger[36]. Cependant, des accords de représentation consulaire ont été élaborés entre États en cas d'absence de consulat dans le pays d'origine[37]. Ainsi, le consulat Belge est chargé de l'instruction et décide de la délivrance des visas « au nom de la France » en République démocratique du Congo, mais aussi pour tous les autres États Schengen ayant conclu un accord de même type. Deux types de représentation doivent être distinguées : la « petite représentation », qui conditionne le refus de délivrance à l'accord de l'État représenté, et la représentation étendue, où l'État représentant décide seul du refus. Cette représentation large a pour conséquence de déplacer le contentieux au sein des juridictions de l'État représentant[38]. Le contrôle en amont des flux migratoires permet à l'État français de prendre une distance juridique et géographique avec les migrants, réduisant ainsi les nécessités de recourir à des éloignements en cas de refus d'entrée. Ce « *refoulement par anticipation* » est renforcée par l'obligation faite aux transporteurs de vérifier l'identité et la validité du visa d'un étranger[39], sous peine d'amende ou d'une obligation de ramener la personne non admise.

L'important afflux de migrants a également conduit les États à mener des accords avec des États limitrophes et non-membre de l'Union européenne, afin de créer des « *dispositifs d'accueil et de triage des demandeurs d'asile* »[40]. Des négociations ont débuté dès 2014, avec le « processus de Khartoum », entre les États membres de l'Union européenne, Djibouti, l'Egypte, l'Erythrée, l'Ethiopie, le Kenya, la Somalie, le Soudan, le Sud-Soudan et la Tunisie, afin de mettre en place une collaboration. Ce processus est une étape importante de la « *politique d'externalisation de l'asile* », permettant de contenir les demandeurs d'asile à l'extérieur des frontières européennes, parfois au détriment des obligations de protection internationale des États[41]. Ces dispositifs d'accueil, appelés aujourd'hui *hotspots*, se situent principalement en Grèce et en Turquie, et vise à maintenir les migrants pour les identifier et les orienter. Mais en « *systématisant le relevé des*

---

[36] Emmanuel AUBIN, *Droit des étrangers*, 3ème édition, Gualino, 2014, p. 212-213.
[37] Antoine DURUP DE BALEINE, « Visas Schengen et accords de représentation consulaire entre États », *AJDA 2017*, p.31.
[38] CAA de Nantes, 17 octobre 2016, n° 16NT1001, Inédit au recueil Lebon.
[39] Article L. 625-1 du CESEDA.
[40] Jean-Michel Belorgey, *Le droit d'asile*, 2ème édition, L.G.D.J, 2016, p. 103.
[41] Claire RODIER, « Externaliser la demande d'asile », *Plein droit*, 2/2015 (n° 105), p. 10-13.

empreintes digitales et leur enregistrement dans les bases de données européennes », ces camps s'inscriraient davantage dans un volet sécuritaire que dans un volet humanitaire [42].

Dans le prolongement de cette politique d'exclusion de l'espace européen, des interceptions sont pratiquées en Mer méditerranée, afin de refouler un étranger sur le point de passer la frontière. Ce procédé est utilisé par certains États qui reconnaissent sa validité, comme les États-Unis dans l'affaire *Sale and immigration and naturalization services v. Haïtan Centers Council,* jugée par la Cour suprême américaine. Le Conseil d'État en France a pour l'instant interdit le refoulement et la consignation à bord des navires à la frontière maritime[43].

Enfin, le législateur a créé les zones d'attente en 1992[44], pour placer les étrangers en situation irrégulière, arrivés par train, bateau ou avion, dans des zones internationales distinctes, de manière à faciliter leur refoulement[45]. La zone d'attente se situe entre les « *points d'embarquement et de débarquement à ceux où sont effectués le contrôle des personnes* »[46]. Cet espace peut s'étendre juridiquement, afin de prendre en compte notamment les conditions d'hébergement. Ces zones permettent aux autorités de maintenir un étranger sans visa, « *pendant le temps strictement nécessaire à son départ* »[47], ou un demandeur d'asile qui ne peut se voir reconnaitre le statut de réfugié. La rétention peut ainsi durer 96 heures[48], et être prolongée de huit jours par le juge des libertés et de la détention[49], et exceptionnellement pour une seconde période de huit jours.

Un phénomène de substitution des frontières physiques par des frontières juridiques ont ainsi permis l'instauration d'une distance entre l'étranger et le territoire national et européen, afin de ne pas être contraint par certaines obligations, et dans l'objectif de refouler plus efficacement les étrangers en situation irrégulière. Mais d'autres procédés existent pour réguler le nombre de migrants.

---

[42] Louise TASSIN, « Le mirage des *hotspots*. Nouveaux concepts et vieilles recettes à Lesbos et Lampedusa », *Savoir/Agir*, 2/2016 (N° 36), p. 39-45.
[43] Didier CHAUVAUX et Thierry-Xavier GIRARDOT, « La consignation à bord d'un navire d'un étranger qui n'est pas autorisé à entrer sur le territoire français n'est pas une voie de fait », *AJDA 1997*, p. 575.
[44] Loi n° 92-625 du 6 juillet 1992 sur la zone d'attente des ports et des aéroports et portant modification de l'ordonnance no 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.
[45] Olivier LECUCQ, « Etranger, Maintien en zone d'attente », *Répertoire Dalloz de contentieux administratif*, 2013, p. 107.
[46] Article L221-2 du CESEDA.
[47] Article L221-1 du CESEDA.
[48] Article L221-3 du CESEDA.
[49] Article L222-1 et L222-2 du CESEDA.

§2. La gestion des flux migratoires

Face à la crise migratoire, les États ont recouru à d'autres méthodes de gestion des flux migratoires, tant à l'intérieur du territoire européen (A) qu'à l'extérieur (B).

A. La gestion des flux à l'intérieur de l'Union européenne

La politique intérieure de gestion des flux migratoires de l'Union et de la France est axée sur deux principaux fondements : le renforcement du contrôle aux frontières (1) et la lutte contre la fixation des migrants (2).

1. Le renforcement des frontières intérieures et extérieures de l'Union européenne

Le 15 décembre 2015, la Commission européenne a proposé la création d'un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes[50]. Entérinée par un règlement du 14 septembre 2016[51], cette nouvelle organisation, opérationnelle depuis le 6 octobre 2016, reprend le socle de compétences de l'agence FRONTEX en renforçant ses prérogatives et ses moyens humains et logistiques. Elle est à présent « *en mesure d'offrir un soutien opérationnel aux pays tiers voisins qui demandent de l'aide à leur frontière* », selon le directeur exécutif de l'agence, Fabrice Leggeri, lors de la cérémonie d'inauguration. D'après le président du Conseil, Robert Fico, l'agence permet aussi d'une « *façon concrète d'afficher l'unité entre les États membres* » en rétablissant l'espace Schengen. Une réserve d'intervention rapide, composée de 1 500 gardes-frontières et d'un parc d'équipements conséquents, fournis par les États membres, peut être déployée pour renforcer les frontières extérieures. L'agence veillera également au respect des « *normes relatives à la gestion des frontières grâce à des analyses de risques régulières et à des évaluations obligatoires de la vulnérabilité* »[52]. Ces nouvelles prérogatives engagent un tournant vers une coopération plus intégrée des États dans la protection et la surveillance des frontières communes.[53]

---

[50] Communiqué de presse, Commission européenne, « A European Border and Coast Guard to protect Europe's External Borders, Strasbourg, 15 décembre 2015.

[51] Règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, modifiant le règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (CE) n° 863/2007 du Parlement européen et du Conseil, le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil et la décision 2005/267/CE du Conseil.

[52] www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/10/06-launch-ebcg-agency/.

[53] Xavier LATOUR, « Les forces de sécurité françaises et la lutte contre l'immigration clandestine », *Rev. crit. DIP*, 2016, p. 637.

Ce renforcement organique est couplé avec un renforcement juridique, basé sur le règlement du Conseil renforçant les vérifications dans les bases de données pertinentes aux frontières extérieures, adopté le 7 mars 2017[54]. Ainsi, des vérifications automatiques dans les systèmes d'information devraient être opérées par les États pour tous les voyageurs entrant et sortant de l'espace Schengen, y compris les personnes bénéficiant de la libre circulation[55]. Selon le directeur central de la police aux frontières, la commission projette de mettre en place le « *Entry-Exit System* » à partir de 2020[56]. La Commission souhaite compléter ce dispositif par un renforcement du recours aux nouvelles technologies, afin de créer des « frontières intelligentes », notamment en créant un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages[57].

Mais en cas de défaillance, la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures peut être décidée, dans les conditions prévues aux articles 25 à 35 du code des frontières Schengen. Ainsi, « *en cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure d'un État membre dans l'espace sans contrôle aux frontières intérieures* »[58], l'État membre peut rétablir le contrôle de ses frontières pour une durée de trente jours, renouvelable pour des périodes équivalentes jusqu'à six mois. En cas de « *circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures* »[59], la durée totale de rétablissement des frontières ne peut dépasser deux ans sur des périodes successives de six mois. Cette décision relève de l'appréciation souveraine des États, mais des critères ont été définis pour limiter cet usage contraire à la liberté de circulation de l'espace Schengen. Le Parlement européen et le Conseil bénéficient d'un droit d'information à ce titre. La Commission a la possibilité d'émettre un avis sur l'évaluation faite par l'État concerné, postérieurement à la levée du contrôle aux frontières intérieures.

---

[54] Règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2016/399 en ce qui concerne le renforcement des vérifications dans les bases de données pertinentes aux frontières extérieures.
[55] www.consilium. europa.eu/fr/press/press-releases/2017/03/07-regulation-reinforce-checks-external-borders/.
[56] Audition de David SKULI, directeur central de la police aux frontières, Commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015, 12 mai 2016, Compte-rendu n°23 : http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr-cemoyter/15-16/c1516023.asp.
[57] Communiqué de presse, La Commission lance une discussion sur le futur cadre en faveur de systèmes d'information plus robustes et plus intelligents au service des frontières et de la sécurité intérieure, Bruxelles, 6 avril 2016.
[58] Article 25 du Code frontières Schengen.
[59] Article 29 du Code frontières Schengen.

Le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures (RCFI), initialement prévue dans le cadre de la tenue de la COP 21 conformément à l'article 25 du code frontières Schengen, a été prolongé à partir du 13 novembre 2015, sur le fondement de l'article 29 dudit code, suite aux attentats terroristes et dans le contexte risqué de l'Euro 2016. Ce basculement vers un régime plus restrictif, dû aux « circonstances exceptionnelles » justifiant l'état d'urgence, ne pourra donc durer que jusqu'au 13 novembre 2017. Le dispositif RCFI concernait 285 points de passage autorisés (PPA) aux frontières intérieures françaises[60], avec une permanence H24 pour les point les plus importants.

Les différentes attaques terroristes ont révélé la porosité de l'espace sans frontière, et sont à l'origine d'un renforcement des contrôles. Les deux terroristes du Stade de France, lors des explosions du 13 novembre 2015, ont été enregistrés parmi les réfugiés sur l'île grecque de Leros un mois auparavant[61]. Le terroriste Ayoub El Khazzani, qui a tenté de commettre un attentat à bord du Thalys, a également suivi le flux des migrants en passant par la Turquie, la Hongrie, l'Autriche, l'Allemagne puis la Belgique, en compagnie d'Abdelhamid Abbaoud, l'orchestre des attentats de Paris[62]. Après le renforcement des contrôles aéroportuaires, les États ont rétabli les vérifications aux frontières intérieures pour gérer les flux massifs de migrants que le système Schengen ne pouvait contrôler. Dans le prolongement d'une sécurisation des frontières, la France a poursuivi cette politique par une lutte sans précédent contre la fixation des migrants, particulièrement dans la région du Calaisis.

2. La lutte contre la fixation des migrants

La lutte contre la fixation des migrants est justifiée par la « *théorie de l'appel d'air selon laquelle toute mesure favorable aux migrants augmenterait la pression migratoire* »[63], dont la

---

[60] Audition de David SKULI, directeur central de la police aux frontières, Commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015, 12 mai 2016, Compte-rendu n°23 : http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr-cemoyter/15-16/c1516023.asp.
Les PPA ne doivent pas être confondus avec les points de passage frontaliers (PPF) qui concernent les frontières extérieures de la France.

[61] Sara GHIBAUDO, « Deux des terroristes étaient entrés en Europe avec les migrants », *France TV info*, 2015 : http://www.francetvinfo.fr/faits-divers/deux-des-terroristes-etaient-entres-en-europe-avec-les-migrants_1714875 .html.

[62] Sarah PAILLOU, « Attentat du Thalys : ce que révèlent les aveux du terroriste », *le JDD*, 2016 : http://www.lejdd.fr/Societe/Attentat-du-Thalys-ce-que-revelent-les-aveux-du-terroriste-833629.

[63] Caroline THIBAUDEAU, « Psychanalyse du soupçon, l'altérité mise à l'épreuve », *Topique*, 1/2013 (n° 122), p. 45-60.

plausibilité est reconnue à 79% par la population française[64]. La frontière entre le Royaume-Uni et la France, symbole de la crise migratoire, constitue un véritable aimant fixateur pour deux raisons.

Premièrement, son étanchéité est importante par rapport à d'autres frontières compte tenu, d'une part, de la séparation des deux pays par la Manche et, d'autre part, du statut particulier du Royaume-Uni vis-à-vis de l'espace Schengen. En effet, la Grande-Bretagne n'a pas signé l'ensemble du Traité d'Amsterdam, transposant l'acquis Schengen, mais seulement la partie consacrée à la coopération judiciaire et policière[65]. Ainsi, le franchissement de la frontière franco-britannique est soumis à un double contrôle français et britannique, tandis qu'aucun contrôle n'est effectué entre l'Italie et la France[66]. Le contrôle des voyageurs est régi par des traités bilatéraux avec la France. Le Protocole de Sangatte de 1991 du Traité de Canterbury, fixant une concertation réciproque en matière de contrôle des frontières, a été complété par le Protocole additionnel de 2000, le Traité du Touquet du 4 février 2003 et la Déclaration franco-britannique sur l'immigration du 2009, visant à élargir les compétences des autorités compétentes[67]. Une coopération opérationnelle renforcée a ainsi été choisie comme pilier de la politique migratoire commune, avec la mise en place d'un centre conjoint de renseignement. L'efficacité de ce dispositif, profitable au Royaume-Uni, a cependant une conséquence négative pour la France : l'agglutinement des migrants refoulés dans le Calaisis.

Deuxièmement, le Royaume-Uni est un pays attractif pour l'immigration et les médias anglais n'hésitent pas à en faire l'écho. Plusieurs aspects positifs peuvent ont été recensés comme la durée courte du traitement des demandes d'asile (une décision est généralement prise en moins de six mois[68], et plus de la moitié sont prises en moins d'un mois[69]) ou les garanties liées au logement[70].

---

[64] Jérôme FOURQUET, « La question des migrants et les fractures de la société française », *Commentaire*, 4/2015 (Numéro 152), p. 864a-869.
[65] Jean ARIBAUD, Jérôme VIGNON, Rapport à Monsieur le ministre de l'intérieur sur la situation des migrants dans le Calaisis, Le pas d'après, Ministre de l'intérieur, Juillet 2015, p. 40.
[66] Raimondo CAGIANO DE AZEVEDO, Gérard-François DUMONT, « Les migrations internationales face aux nouvelles frontières de l'Europe », *Population & Avenir*, 4/2012 (n° 709), p. 17-19.
[67] Jean ARIBAUD, Jérôme VIGNON, *op. cit*., p. 40-41.
[68] https://www.gov.uk/claim-asylum/decision.
[69] https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/299605/HO_Transparency_Data_2012-13_-_Asylum_Speed_Measures_-_Annual_Data.pdf.
[70] Jean ARIBAUD, Jérôme VIGNON, *op.cit*., p. 45.

Une forte pression migratoire sur une frontière franco-britannique solide a ainsi entrainé un quadruplement de la population des migrants dans le Calaisis entre janvier 2014 et janvier 2015, selon la direction départementale de la police aux frontières (DDPAF) 62, portant son nombre à environ 2 750[71]. Le nombre de migrants atteignait un niveau record en octobre 2016 avec 6 000[72] selon la police nationale, et 10 000 selon l'association Salam[73]. Cet accroissement a eu des conséquences importantes, notamment la multiplication des infractions, liées au phénomène migratoire, commises dans la région. Le nombre d'intrusions dans le port de Calais a été multiplié par 8 entre l'été 2012 et l'été 2014, pendant lequel 800 intrusions par mois étaient constatées. Le préfet du Pas-de-Calais note ainsi que « *la présence des populations migrantes en situation irrégulière augmente et contribue à des troubles à l'ordre public sur fond de lutte de territoire entre nationalités et réseaux* »[74]. Le syndicat de police Unité SGP-FO parle d'une « *véritable explosion* » de la délinquance au cours de l'été 2014, ce que corrobore les données relevées par le Commissariat de Calais[75].

L'État a donc décidé un vaste démantèlement du campement de la Lande de Calais entre le 24 et le 26 octobre 2016, en répartissant la population migrante dans 450 centres d'accueil et d'orientation répartis sur le territoire[76]. Officiellement, cette opération est justifiée par la mise à l'abri des demandeurs d'asile, afin d'améliorer leurs conditions de vie et faciliter leurs demandes d'asile. Mais cette dissolution du campement permet d'une part, de les inciter au retour, et d'autre part, d'éviter les regroupements provoquant un accroissement des faits de délinquance. Un mois après, la ville de Calais était vidée de ces migrants. La nouvelle politique de sécurité s'articule autour d'un renforcement des contrôles et d'un placement systématique en rétention[77]. Cependant un retour à la situation antérieure est à craindre. Le 31 mars 2017, le nombre de migrants dans la région du Calaisis serait d'environ cinq cent selon l'association Salam, qui dénonce des conditions

---

[71] Jean ARIBAUD, Jérôme VIGNON, Rapport à Monsieur le ministre de l'intérieur sur la situation des migrants dans le Calaisis, Le pas d'après, Ministre de l'intérieur, Juillet 2015, p. 41.
[72] « Calais, la jungle démantelée », *Civique* n°235, Octobre-Novembre 2016, p. 24.
[73] Anne GUILLARD, « Migrants à Calais : les associations dénoncent " un déni incompréhensible, inacceptable" », Le Monde, 2017 : http://www.lemonde.fr/societe/article/2017/02/28/migrants-a-calais-les-associations-denoncent-un-deni-incomprehensible-inacceptable_5087097_3224.html.
[74] Jean ARIBAUD, Jérôme VIGNON, *op. cit*., p. 42.
[75] *Ibid.*
[76] « Calais, la jungle démantelée », *Civique* n°235, Octobre-Novembre 2016, p. 24.
[77] http://www.lavoixdunord.fr/85338/article/2016-12-05/controles-port-commerces-calais-un-mois-apres-la-fin-du-demantelement.

de précarité encore plus détériorées du fait de l'interdiction de campements et du refus de mise en place d'un accueil d'urgence[78].

D'autres méthodes sont aussi utilisées pour réduire l'afflux de migrants dans le cadre de la politique extérieure.

B. La gestion des flux à l'extérieur de l'Union européenne

Les partenariats avec les pays tiers sont l'un des domaines majeurs de la politique migratoire européenne (1), mais d'autres politiques plus spécifiques se sont développées pour résoudre directement les causes profondes de l'immigration (2).

1. Les partenariats avec les pays de départ et de transit

Suite à l'afflux massif de migrants en 2015, un sommet européen s'est tenu à la Valette le 11 et 12 novembre 2015 afin d'élaborer un plan d'action pour renforcer la coopération des États et faire face à la crise. Ce plan d'action est divisé en cinq domaines prioritaires : résoudre les causes de l'immigration, conforter la migration légale et la mobilité, renforcer la protection des demandeurs d'asile, prévenir et lutter contre la migration irrégulière et le trafic d'êtres humains, et faciliter l'éloignement[79]. Mais d'autres initiatives partenariales avaient été prises auparavant.

En 2006, le Processus de Rabat, ou le Dialogue Euro-Africain sur la Migration et le Développement, réunissant une soixantaine de pays européens et africains, a été fondé à l'initiative de l'Espagne, de la France, du Maroc et du Sénégal, pour mettre en place une coopération sur la base d'un triptyque : « *lutte contre l'immigration irrégulière, promotion de l'immigration régulière et prise en considération du lien entre migration et développement* »[80]. Le Programme de Rome, qui définit le cadre stratégique de l'organisation pour 2015-2017, reprenait déjà les quatre premiers domaines du sommet de Valette, excepté le renforcement des mesures d'éloignement[81]. Dans la continuité du processus de Rabat, le processus de Khartoum, ou « *l'initiative sur la route*

---

[78] Interview du 31 mars 2017, Claire MILLOT, Secrétaire générale de l'Association Salam.
[79] Summit on migration, Valletta, 11 et 12 novembre 2015, Plan d'action : http://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/international-summit/2015/11/11-12/.
[80] Younès AHOUGA, Rahel KUNZ, « " Gendarme de l'Europe " ou " chef de file " ? Le Maroc dans le dispositif régulateur des migrations euro-méditerranéennes », *Critique internationale*, 1/2017 (N° 74), p. 95-115.
[81] https://processus-de-rabat.org/images/RabatProcess/Documents/declaration-programme-rome-2014-processus-rabat.pdf.

migratoire UE-Corne de l'Afrique »[82], a été décidé également en novembre 2014, réunissant les États membres de l'UE et les États de la Corne de l'Afrique, ainsi que l'Egypte et la Tunisie.

Pour compléter l'ensemble de ces dispositifs, qui couvrent une large majorité de pays de départ et de transit, deux nouveaux cadres partenariaux ont été fondés. Premièrement, Le Conseil européen a approuvé des « *pactes* » sur-mesures avec chaque partenaire en juin 2016, afin de fixer des objectifs et des engagements réciproques[83]. Des officiers de liaison européens « migration » sont déployés pour servir de point de contact. Cinq pays prioritaires sont visés : l'Ethiopie, le Mali, le Niger, le Nigeria et le Sénégal. D'autres pays sont également concernés comme l'Afghanistan, le Bangladesh, l'Egypte, la Lybie et le Pakistan, des États avec lesquels la coopération était encore limitée. Deuxièmement, la Déclaration UE-Turquie du 18 mars 2016 a entériné un accord visant à lutter contre l'immigration irrégulière[84]. D'une part, deux principes y sont inscrits : le retour systématique de migrants arrivés en Grèce ne demandant pas l'asile ou ne remplissant pas les conditions d'octroi de ce statut vers la Turquie, couplé par l'obligation pour l'UE de recevoir la demande d'un Syrien installé en Turquie lorsqu'un autre est renvoyé vers la Turquie. D'autre part, un compromis a été décidé : la Turquie s'engage à lutter contre les nouvelles routes de migration irrégulière et à coopérer avec les États voisins, en échange du versement rapide d'une enveloppe de trois milliards d'euros, visant à faciliter la prise en charge des réfugiés sur le territoire de la Turquie. Une enveloppe additionnelle de trois milliards sera aussi débloquée fin 2018. Cette déclaration constitue le prolongement du plan d'action commun UE-Turquie, adopté le 29 novembre 2015, visant à renforcer la coopération commune dans la gestion de la crise migratoire en contrepartie de la réactivation du processus d'adhésion de la Turquie à l'Union européenne[85].

2. La résolution des causes de l'immigration

Les causes de l'immigration sont multiples, et différentes politiques sont employées pour y remédier. Tout d'abord, la prévention des conflits et la préservation de l'État de droit sont des axes d'action de l'UE dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC). Ainsi, l'opération EUNAVFOR SOPHIA dans la zone méditerranéenne et l'opération EUMAM RCA en

---

[82] Claire RODIER, « Externaliser la demande d'asile », *Plein droit*, 2/2015 (n° 105), p. 10-13.
[83] http://www.consilium.europa.eu/fr/policies/migratory-pressures/countries-origin-transit/migration-partnership-framework/.
[84] http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/.
[85] http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2015/11/29-eu-turkey-meeting-statement/.

République centre Afrique, débutées en 2015[86], contribuent, pour l'une, à la lutte contre le trafic d'être humain et, pour l'autre, à la résolution des conflits qui peuvent forcer les populations à migrer. Au total, la PSDC compte dix missions civiles et six missions militaires[87], pacifiant des zones dont les difficultés peuvent justifier le bénéfice du statut de réfugié. La France contribue à cette prévention en déployant des troupes dans un cadre d'engagement de l'Union européenne comme l'opération EUCAP Sahel au Niger, mais aussi dans un cadre d'engagement national, comme les opérations SERVAL et BARKHANE dans la bande sahélo saharienne[88]. Les aides humanitaires y contribuent également. Le Conseil a adopté une stratégie régionale de l'UE pour la Syrie et l'Iraq, ainsi que pour la menace que constitue Daech, rappelant que « *l'aide humanitaire et l'assistance à plus long terme resteront des piliers importants de la réponse de l'Union aux conséquences de la crise* »[89]. Les États européens ont ainsi décidé d'apporter leur aide au Liban, à la Jordanie, à la Turquie et aux autres pays qui font face à la crise syrienne, notamment par l'apport d'un milliard d'euros supplémentaire pour le Haut-commissariat des Nations-Unies et le Programme alimentaire mondial[90]. L'UE s'est engagée à verser plus de trois milliards d'euros pour aider la population syrienne lors d'une conférence en février 2016.

Concernant les migrations économiques, des politiques de coopération au développement sont mises en place par l'UE. Un fonds fiduciaire d'urgence de l'UE, en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière, a été créé par le plan d'action de La Valette en 2015. Il vise à réduire la pauvreté dans les pays de départ, afin d'inciter les potentiels migrants à rester dans leur pays. Suite à une recommandation du Conseil en mai 2015, la Commission européenne a élaboré un plan d'investissement extérieur européen pour « *stimuler l'investissement privé et la création d'emplois en Afrique et dans les pays du voisinage européen* »[91]. Ce plan devrait aboutir à un accord dans le courant de l'année 2017. La France mène

[86] http://collections.internetmemory.org/haeu/content/20160313172652/http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/index_en.htm.
[87] http://www.consilium.europa.eu/fr/policies/migratory-pressures/countries-origin-transit/root-causes-migration/.
[88] Cour des comptes, *Les opérations extérieures de la France 2012-2015*, 2016, p. 16.
[89] Conseil, Conclusions du Conseil relatives à la stratégie régionale de l'UE pour la Syrie et l'Iraq ainsi que pour la menace que constitue l'EIIL/Daech, 7267/15, 16 mars 2015, p. 5.
[90] http://www.consilium.europa.eu/fr/policies/migratory-pressures/countries-origin-transit/humanitarian-needs/.
[91] http://www.consilium.europa.eu/fr/policies/migratory-pressures/countries-origin-transit/root-causes-migration/.

aussi des politiques de codéveloppement, notamment au Mali compte tenu du fait que ce pays constitue « *la principale source d'émigration noire africaine en France* »[92].

Les politiques extérieures contribuent activement à la réduction des phénomènes migratoires en résolvant les problèmes qui poussent les habitants à migrer. Dans un autre volet, une stratégie commune d'information visant à « *décourager les migrants* »[93] a été décidée le 9 novembre 2015 par le Conseil. En effet, sans titre de séjour valide, les migrants en situation irrégulière peuvent se voir appliquer des mesures répressives.

Section 2 – La répression de l'immigration irrégulière

Le droit de la police des étrangers englobe diverses infractions, de nature administrative et pénale, touchant l'étranger ou les complices ayant contribué à l'entrée illégale sur le territoire (§1), et justifiant des mesures de rétention et d'éloignement (§2).

§1. Les infractions à la législation sur les étrangers

Les ILE concernent soit le migrant en situation irrégulière (A), soit les personnes ayant contribué à l'irrégularité de l'entrée ou du séjour (B).

A. Les infractions concernant l'étranger en situation irrégulière

Afin de se conformer au droit de l'Union européenne, la France a dû « dépénaliser » certains délits d'entrée et de séjour irrégulier (1), privant les services répressifs du recours à la garde-à-vue. Cependant, le législateur a créé un régime *sui generis* afin de retenir des étrangers pour contrôler leurs droits de circuler et de séjourner en France. Mais une action pénale peut se fonder sur d'autres infractions liées à la législation sur les étrangers pour assurer la continuité de la lutte contre l'immigration irrégulière (2).

1. La « dépénalisation » de l'entrée et du séjour irrégulier

La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) dans son arrêt *El Dridi* du 28 avril 2011, applicable à la législation française selon l'arrêt *Achughbadian* du 6 décembre 2011[94], souligne que la directive Retour « *doit être interprétée en ce sens qu'elle s'oppose à une réglementation*

---

[92] Flore GUBERT, « (In)cohérence des politiques migratoires et de codéveloppement françaises. Illustrations maliennes », *Politique africaine*, 1/2008 (N° 109), p. 42-55.
[93] http://www.consilium.europa.eu/fr/policies/migratory-pressures/countries-origin-transit/root-causes-migration/.
[94] CJUE, 6 déc. 2011, C-329/11, Alexandre Achughbadian c/ Préfet du Val de Marne, consid. n° 50.

d'un État membre […] qui prévoit l'infliction d'une peine d'emprisonnement à un ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier pour le seul motif que celui-ci demeure, en violation d'un ordre de quitter le territoire de cet État dans un délai déterminé, sur ledit territoire sans motif justifié »[95]. La Cour de cassation a pris note de cette interprétation pour affirmer que « *le ressortissant d'un pays tiers, en séjour irrégulier en France, qui n'encourt pas l'emprisonnement prévu par l'article L. 621-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile lorsqu'il se trouve dans l'une ou l'autre situation exposée par la jurisprudence européenne précitée, ne peut être placé en garde à vue à l'occasion d'une procédure de flagrant délit diligentée de ce seul chef* »[96]. Des sanctions pénales sont cependant applicables lorsque l'étranger séjourne irrégulièrement sur le territoire d'un État membre alors qu'il fait l'objet d'une procédure d'éloignement en conformité avec cette directive[97]. Le législateur a pris en considération ces décisions et a supprimé l'article L. 621-1 du CESEDA réprimant le séjour irrégulier par une peine d'emprisonnement[98]. Cette modification législative a provoqué une importante baisse des faits d'infractions révélées par l'action des services (IRAS), à hauteur de 21,4% (- 12 263 faits), compte-tenu de la baisse de 86,1% du nombre d'ILE constatées (-10 556 faits)[99].

Plus récemment, le délit d'entrée clandestine sur le territoire national a lui aussi été remis en cause par la CJUE dans l'affaire *Affum*, compte-tenu de la relation de cause à effet entre le séjour irrégulier et l'entrée clandestine. Ainsi, ladite directive « *s'oppose à une réglementation d'un État membre permettant du seul fait de l'entrée irrégulière par une frontière intérieure, conduisant au séjour irrégulier, l'emprisonnement d'un ressortissant d'un pays tiers, pour lequel la procédure de retour établie par cette directive n'a pas encore été menée à son terme* » [100]. Cette interprétation est applicable également « *lorsque le ressortissant concerné est susceptible d'être repris par un autre État membre* ». La possibilité d'une sanction pénale de l'entrée irrégulière est donc limitée

[95] CJUE, 28 avr. 2011, C-61/11, Hassen El Dridi *alias* Soufi Karim, consid. n° 62.
[96] Cass. 1ère civ., 5 juillet 2012, n° 11-30530 et Cass. 1ère civ., 5 juillet 2012, n° 11-3071.
[97] C. FLEURIOT, « "Directive retour" et peine d'emprisonnement : l'article L. 621-1 du CESEDA épinglé », *Dalloz actualité*, 2011.
[98] Loi n° 2012-1560 du 31 décembre 2012 relative à la retenue pour vérification du droit de séjour et modifiant le délit d'aide au séjour irrégulier pour en exclure les actions humanitaires et désintéressées.
[99] ONDRP, Synthèse du rapport annuel, 2014, p. 26.
[100] CJUE, 7 juin 2016, C-47/15, Sélina Affum c/ Préfet du Pas-de-Calais et Procureur général de la Cour d'appel de Douai, considérant 93.

uniquement au franchissement des frontières extérieures de l'espace Schengen, selon les dispositions du code Schengen[101].

Cependant, ces décisions ne sont pas justifiées par la protection des étrangers en situation irrégulière. En effet, ces principes ont été dégagés principalement pour garantir l'effet utile de la directive « Retour », afin d'assurer un éloignement effectif, non perturbé par une mesure d'emprisonnement. Le législateur a d'ailleurs créé un régime spécifique pour remplacer la garde-à-vue : la retenue pour vérification du droit au séjour[102]. Cet outil législatif, restreignant la liberté d'aller et venir, permet la rétention d'un étranger le temps nécessaire pour examiner sa situation vis-à-vis du droit de circulation et de séjour, sans excéder seize heures. Si la procédure débouche sur une garde à vue, le temps de la retenue s'impute sur celle de la garde à vue.

Mais d'autres infractions peuvent fonder l'ouverture d'une procédure pénale.

2. Le maintien irrégulier et l'usage de faux document

Le maintien irrégulier sur le territoire français est puni d'une peine d'un an d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende, selon les dispositions de l'article L. 624-1 du CESEDA, lorsque l'étranger a fait l'objet d'un placement en rétention administration ou d'une assignation à résidence[103]. Cependant, une interprétation extensive des jurisprudence *El Dridi* et *Achughbadian* pourrait s'appliquer à cette infraction. En effet, dans les deux espèces, l'étranger était en violation d'une obligation de quitter le territoire, avant la décision d'une reconduite à la frontière, caractérisant ainsi le délit de maintien irrégulier sur le territoire. D'autant plus qu'une peine d'emprisonnement caractériserait une fois de plus une entrave à l'effet utile de la directive Retour. Mais même si une application de la jurisprudence de la CJUE était décidée, la nouvelle retenue pour vérification du droit au séjour a vidé partiellement la substance des jurisprudences précitées, l'emprisonnement n'étant quasiment jamais prononcé à l'encontre d'un étranger au seul motif de l'irrégularité de sa situation.

Des infractions de droit commun peuvent cependant motiver le recours à la garde-à-vue, principalement l'usage de faux documents d'identité. Dans l'affaire *Affum*, l'officier de police judiciaire a justifié la garde-à-vue sur le fondement de l'infraction d'entrée irrégulière, alors que la

---

[101] CJUE, « Dépénalisation partielle de l'entrée irrégulière par la directive Retour », *AJ pénal* 2016, p. 387.
[102] Article L. 611-1-1 du CESEDA.
[103] Cass. 1ère civ., 28 mai 2015, n° 14-20.313.

requérante avait utilisé un faux passeport belge pour traverser la France depuis la Belgique pour rejoindre le Royaume-Uni. Si la garde-à-vue avait été motivée par l'infraction d'usage de faux, réprimée selon les dispositions de l'article 441-1 du Code pénal par cinq ans d'emprisonnement, la procédure n'aurait pas été viciée. Un service de la DCPAF, le bureau de la fraude documentaire et à l'identité (BFDI), œuvre uniquement pour lutter contre ce phénomène en fournissant une expertise et des formations pour les forces de terrain. Plusieurs outils ont été développés pour contribuer à cette lutte : le site intranet FRAUDOC offrant différents services, la base des actes de naissance des étrangers, la base documentaire européenne iFADO[104].

Les personnes ayant contribué par aide ou assistance à l'entrée irrégulière de l'étranger peuvent également être poursuivies au titre de la fabrique d'un faux document. Mais les contributeurs peuvent aussi être sanctionnés par d'autres infractions.

B. Les infractions concernant les contributeurs

La complicité des contributeurs est punie, hors article 121-7 du Code pénal, par des délits concernant soit l'aide à l'entrée irrégulière (A), soit l'assistance au maintien irrégulier (B).

1. Les délits d'aide à l'entrée irrégulière

Selon les dispositions de l'article L. 622-1 du CESEDA, « *toute personne qui aura, par aide directe ou indirecte, facilité ou tenté de faciliter l'entrée, la circulation et le séjour irréguliers, d'un étranger en France sera punie d'un emprisonnement de cinq ans et d'une amende de 30 000 euros* ». Cette infraction inclut deux catégories de délinquant bien différents, ce qui a suscité de nombreuses critiques[105]. D'une part, cette infraction sanctionne les passeurs chargés de transporter les migrants entre un pays tiers ou partie à la convention Schengen jusque sur le territoire français. Une extension de la compétence territoriale des autorités françaises permet d'appréhender les faits commis sur le territoire d'un pays partie à la convention Schengen ou au protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la convention des Nations contre la criminalité organisée du 12 décembre 2000, depuis sa ratification en 2002[106]. Mais d'autre part, ce délit peut

---

[104] http://www.police-nationale.interieur.gouv.fr/Organisation/Direction-Centrale-de-la-Police-Aux-Frontieres/La-mission-de-lutte-contre-la-fraude-documentaire.

[105] Fabienne JAULT-SESEKE, Sabine CORNELOUP, Ségolène BARBOU DES PLACES, *Droit de la nationalité et des étrangers*, PUF, 2015, p. 444.

[106] Loi n° 2002-1039 du 6 août 2002 autorisant la ratification du protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la convention des Nations contre la criminalité organisée.

s'appliquer à l'encontre d'individus motivés par des considérations humanitaires, et non financières. Le délit a ainsi été admis dans le cas d'une reconnaissance de paternité mensongère[107]. Bien que l'interprétation stricte du délit par la loi française ait été contestée au regard d'une directive de 2002 définissant l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers, qui prévoit que cette aide doit être apportée « *dans un but lucratif* »[108], le Conseil constitutionnel[109] et la CEDH[110] ont admis sa validité. Cependant, après une décision du Conseil constitutionnel ayant précisé que cette infraction ne pouvait être retenue contre les « *organismes humanitaires d'aide aux étrangers* »[111], le législateur est intervenu pour l'encadrer[112]. Le délit de solidarité est à présent limité par les immunités prévues à l'article L. 622-4 du CESEDA, concernant la famille proche, ou les personnes physiques ou morales qui ont fourni des « *conseils juridiques ou des prestations de restauration, d'hébergement ou de soins médicaux destinées à assurer des conditions de vie dignes et décentes à l'étranger, ou bien tout autre aide visant à préserver la dignité ou l'intégrité physique de celui-ci* », sans contrepartie financière.

Ce délit est principalement utilisé pour fonder une action répressive contre les réseaux de passeurs, qui est puni dans ce cas de dix ans d'emprisonnement compte tenu du fait que l'infraction est quasiment toujours commise en bande organisée, l'une des circonstances aggravantes prévue à l'article L. 622-5 du CESEDA. Dix années d'emprisonnement sont également encourues dans le cadre d'une traite d'êtres humains, lorsque les personnes transportées sont vendues ou échangés pour les mettre à la disposition d'un individu, dans les nombreuses circonstances aggravantes disposées à l'article 225-4-2 du Code pénal. Le trafic d'êtres humains trouve de nombreuses applications dans le cadre de la lutte contre l'immigration irrégulière, les passeurs forçant régulièrement leurs victimes à se prostituer ou à transporter des produits stupéfiants pour financer leurs voyages. Le trafic de migrants figure ainsi parmi les cinq plus gros marchés criminels selon Europol[113].

---

[107] Cass. crim., 7 janvier 2009, n° 09-83961.
[108] Directive 2002/90/CE du Conseil du 28 novembre 2002 définissant l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers.
[109] Cons. const., 16 juillet 1996, n° 96-377 DC, consid. n° 11.
[110] CEDH, 5e section, 10 novembre 2011, n° 29681/08, Mallah c/ France, §38.
[111] Cons. const., 2 mars 2004, n° 2004-492 DC, consid. n° 18.
[112] Loi n° 2012-1560 du 31 décembre 2012 relative à la retenue pour vérification du droit de séjour et modifiant le délit d'aide au séjour irrégulier pour en exclure les actions humanitaires et désintéressées.
[113] SOCTA Report, 2017 : https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment-2017.

Mais l'aide à l'entrée irrégulière peut également être le fait d'un manquement à une obligation de diligence pour les entreprises de transport. Selon les dispositions de l'article L. 625-1 du CESEDA, les transporteurs encourent une amende de cinq mille euros s'ils débarquent sur le territoire français des étrangers sans document de voyage ou visa, même dans le cadre d'un transit. Cette infraction est gage d'efficacité de la politique de visa, afin de renforcer le maintien des étrangers hors du territoire européen, et de garantir à la convention d'application de l'Accord de Schengen de 1990 son effet utile[114]. Afin d'inciter les entreprises à procéder à un contrôle accru, l'article L. 625-3 du CESEDA dispose que l'amende est réduite à 3 000 euros « *lorsque l'entreprise a mis en place et utilise (...) un dispositif agréé de numérisation et de transmission (...) des documents de voyage et des visas* ». Il s'agit cependant d'une obligation de moyen renforcé, appréciée à l'aune de l'erreur manifeste d'appréciation par le juge administratif[115].

L'aide à l'entrée irrégulière est donc réprimée par plusieurs infractions, mais l'assistance au maintien sur le territoire est aussi sanctionnée.

2. Les délits d'assistance au maintien irrégulier

Bien que le délit d'aide à l'entrée, à la circulation ou au séjour de l'article L. 622-1 du CESEDA sanctionne l'assistance au maintien irrégulier sur le territoire, d'autres comportements qui y contribuent font l'objet d'une répression pénale.

En premier lieu, l'infraction d'emploi d'étranger sans titre de travail. L'immigré a un accès limité au marché du travail par l'obtention préalable d'une autorisation de travail, selon les dispositions de l'article L. 322-1 du CESEDA, qui renvoie notamment à l'article L. 5221-5 du code du travail posant cette obligation. Cette autorisation de travail découle de plein droit de certains titres de séjour, comme la carte de résidence[116], la carte de séjour portant mention « résident longue durée-CE »[117], la carte de résident permanent[118], la carte de séjour temporaire mention « vie privée et familiale »[119] et le certificat de résidence d'une durée de dix ans ou portant la mention « vie

[114] Emmanuel AUBIN, *Droit des étrangers*, 3ème édition, Gualino, 2014, p. 201.
[115] CE sect., 23 nov. 2001, Min. Intérieur c/ Air France et CE, 14 juin 2002, Min. Intérieur c/ Air France.
[116] Article L. 314-9 du CESEDA.
[117] Article L. 314-1-1 du CESEDA.
[118] Article L. 314-14 du CESEDA.
[119] Article L. 313-11 et s. du CESEDA.

privée et familiale » pour les Algériens[120]. Mais lorsque l'étranger ne possède pas de titre de séjour valant autorisation de travail, il doit solliciter une autorisation de travail, limitée dans le temps, à un employeur et une activité déterminée, par nature temporaire[121].

Une politique pénale relative au travail illégal a été mise en place par la loi du 31 décembre 1991[122], afin d'empêcher l'exploitation d'un étranger en situation irrégulière, contribuant *de facto* à son maintien sur le territoire. Une obligation de vérification du droit de travail n'a cependant été imposée à l'employeur qu'en 2006[123], selon les dispositions de l'article L. 5221-8 du code du travail. Le travail illégal est constitué par plusieurs infractions, citées dans l'article L. 8211-1 du code du travail, dont « *l'emploi d'étranger non autorisé à travailler* », défini par l'article L. 8251-1 dudit code. Cette infraction est punie de cinq ans d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende, et dix ans lorsqu'elle est commise en bande organisée, d'après les dispositions pénales de l'article L. 8256-2 du code du travail. Cette politique pénale est relativement protectrice du travailleur clandestin, notamment en garantissant le versement des salaires, mais l'étranger peut être obligé de quitter le territoire français pour ce motif[124]. L'employeur peut, en théorie, être lourdement sanctionné pour cette infraction, sans compter les sanctions administratives de contribution forfaitaire représentative des frais de réacheminement[125] du travailleur clandestin et une contribution spéciale au bénéfice l'OFII[126].

Mais, une fois de plus, cette infraction est bridée par une organisation internationale : l'organisation internationale du travail (OIT). Le BIT, le secrétariat de l'OIT, a déclaré en 2009 que « *le pouvoir des inspecteurs et des inspectrices* (du travail) *d'entrer dans les entreprises ne soit plus utilisé pour lutter contre l'immigration clandestine* », et en 2011 que « *les opérations conjointes* (avec les forces de l'ordre) *de lutte contre les travailleurs étrangers en situation irrégulière sont menées en contradiction avec les dispositions de la convention.* »[127]. D'autant plus

---

[120] Article 6 et 7 de l'Accord franco-algérien du 27 décembre 1968 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire relatif à la circulation, à l'emploi et au séjour en France des ressortissants algériens et de leurs familles.
[121] Fabienne JAULT-SESEKE, Sabine CORNELOUP, Ségolène BARBOU DES PLACES, *Droit de la nationalité et des étrangers*, PUF, 2015, p. 503.
[122] Loi n° 91-1383 du 31 décembre 1991 renforçant la lutte contre le travail clandestin et la lutte contre l'organisation de l'entrée et du séjour irréguliers d'étrangers en France.
[123] Loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration.
[124] Article 511-1 I 8° du CESEDA.
[125] L. 626-1 du CESEDA.
[126] L. 341-7 du Code du travail.
[127] Émeline BRIANTAIS, « L'inspecteur n'est pas un flic », *Plein droit*, 1/2012 (n° 92), p. 6-10.

qu'en droit pénal du travail, les juges prononcent rarement des peines d'emprisonnement, les peines d'amendes représentants environ 85% des condamnations, qui sont généralement modérées, et les peines complémentaires sont rarement prononcées[128]. Cette relative clémence incite l'employeur à faire un bilan coût/avantage de l'emploi d'un salarié sans titre de travail, dans le cadre d'un travail dissimulé, profitable dans la plupart des cas.

D'autres infractions contribuant au maintien de l'étranger en situation irrégulière sont cependant retenues avec plus de fermeté, notamment le mariage de complaisance ou la reconnaissance frauduleuse d'enfant[129], qui permettent de régulariser frauduleusement la situation d'un étranger. Cependant, les sanctions les plus craintes par ces étrangers ne sont pas les sanctions pénales, mais bien les mesures de rétention et d'éloignement du territoire.

§2. Les mesures de rétention et d'éloignement

En cas de découverte d'une irrégularité, l'étranger peut faire l'objet d'une mesure d'éloignement (A), et être retenu le temps de procéder à son exécution (B).

A. Les mesures d'éloignement

Les décisions d'éloignement relèvent du droit administratif (1), du droit pénal (2), mais aussi du droit européen et de la convention Schengen (3).

1. L'obligation de quitter le territoire français et l'expulsion

L'obligation de quitter le territoire français (OQTF) est la mesure d'éloignement la plus utilisée. En 2012, 82 441 OQTF ont été prononcées, soit 90,8% de l'ensemble des mesures d'éloignement[130]. La loi du 7 mars 2016, qui a achevé la transposition de la directive « Retour », a modifié son régime en y incorporant les deux derniers motifs qui pouvaient fonder un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière (APRF), supprimant ainsi cette mesure devenue marginale depuis les modifications de la loi du 17 juin 2011[131]. Le nouvel article L. 511-1 du CESEDA fait ainsi de l'OQTF la mesure d'éloignement de droit commun, qui correspond à l'ordre de quitter le

---

[128] Laurent GAMET, « Critique du droit pénal du travail », *Droit social*, 2014, p. 446.
[129] L. 623-1 du CESEDA.
[130] Rapport au Parlement, « Les étrangers en France », rapport sur les données de 2012, Direction de l'information légale et administrative, Paris, 2013, p. 72.
[131] Dominique TURPIN, « La loi du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France, Mieux accueillir les uns / mieux éloigner les autres », *Rev. crit. DIP,* 2016, p.235.

territoire français volontairement. A défaut, l'infraction pénale de maintien irrégulier sur le territoire[132] sera encourue. Cet article prévoit huit hypothèses d'application correspondant aux étrangers en situation d'irrégularité (I - 1° à 5°), aux déboutés du droit d'asile ou de la protection subsidiaire (I – 6°) ou aux étrangers en situation d'irrégularité depuis plus de trois mois constituant une menace pour l'ordre public (7°) ou ayant travaillé illégalement (8°). Ces deux dernières hypothèses étaient auparavant prévues pour fonder un APRF. L'étranger dispose d'un délai de trente jours pour quitter le territoire à son initiative, et peut solliciter à cet effet une aide au retour dans son pays d'origine. Ce pays doit être un autre que celui de l'Union ou de l'espace Schengen. Si tel est le cas, d'autres dispositifs d'éloignement spécifiques doivent être privilégiés. Le délai de trente jours peut être prolongé pour « *tenir compte des circonstances propres à chaque cas* ». Mais l'étranger peut aussi se voir intimer l'ordre de quitter immédiatement le territoire dans trois hypothèses : s'il constitue une « *menace pour l'ordre public* », s'il s'est vu refuser le séjour « *au motif que sa demande était ou manifestement infondée ou frauduleuse* », et s'il existe un « *risque que l'étranger se soustrait à cette obligation* ». Le législateur a pris soin d'énumérer six cas de figure pouvant qualifier un risque, qui ne lient cependant pas l'administration, conformément aux recommandations de la Commission européenne[133]. Au terme, l'OQTF est exécutée d'office[134], à condition que la décision ait été correctement notifiée et que l'administration n'ait pas régularisée la situation de l'intéressé[135]. L'OQTF peut également être assortie d'une interdiction du territoire français. Cette interdiction peut être prononcée d'office lorsqu'aucun délai n'est prévu ou que l'étranger n'a pas quitté le territoire dans le délai imparti, pour une durée de trois ans au plus, sauf « *circonstances humanitaires* ». Cette complémentarité, destinée à accroitre l'effet dissuasif de l'OQTF, a été validée par le Conseil constitutionnel qui a qualifié l'ITF de mesure de police administrative et non de sanction ayant le caractère de punition[136]. L'administration peut compléter l'OQTF par une ITF d'une durée de deux ans au plus dans d'autres circonstances, à condition de motiver sa décision. Les effets d'une ITF sont extraterritoriaux, puisque l'étranger interdit de retour sur le territoire français est signalé aux fins de non-admissions dans le SIS, le privant ainsi de

[132] Article L. 622-1 du CESEDA.
[133] Etude d'impact, loi du 7 mars 2016, § 3.4.1.2.
[134] Article L. 513-1 du CESEDA.
[135] Zéhina AÏT-EL-KADI et Xavier VANDENDRIESSCHE, Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile 2017 annoté et commenté, 7ème ed., Dalloz, 2016, p. 301.
[136] Conseil constitutionnel, décision DC n° 2011-631 du 9 juin 2011, consid. n° 52.

pouvoir revenir sur le territoire Schengen. L'ITF pourra être prolongée sans excéder cinq ans en cas de non-respect, sauf en cas de menace grave pour l'ordre public.

L'autorité préfectorale, qui décide du recours à l'OQTF, peut aussi décider d'expulser un étranger constituant une menace grave pour l'ordre public, l'OQTF ne s'appliquant qu'à l'encontre d'un étranger constituant une menace simple. La gravité de la menace est généralement appréciée à l'aune de la commission d'infractions pénales, elles-mêmes devant être d'une particulière gravité. Ainsi, la commission d'ILE ne constitue pas une menace grave, contrairement à la commission d'actes portant atteinte à l'intégrité physique des personnes ou le trafic de stupéfiants[137]. L'appréciation de la gravité de la menace est appréciée subjectivement à la date de la décision, en tenant compte de la dangerosité de l'étranger, mais aussi des conséquences d'un éloignement sur sa vie personnelle et familiale. A la différence de l'OQTF, l'expulsion s'applique autant à l'étranger en situation irrégulière qu'en situation régulière. Compte-tenu des évolutions et de la simplicité d'emploi de l'OQTF, l'expulsion sera davantage utilisée à l'encontre des étrangers en situation régulière, et l'OQTF sera privilégiée pour ceux en situation irrégulière[138]. Par conséquent, l'expulsion est une mesure d'éloignement marginale. En 2012, seulement 186 arrêtés d'expulsion ont été pris, ce qui représente 0,2% des mesures d'éloignement[139].

Mais lorsque l'étranger commet une infraction, l'autorité judiciaire peut, elle aussi, prononcer une mesure d'éloignement.

2. L'interdiction du territoire français

L'interdiction du territoire français (ITF) est une peine susceptible d'être prononcée à l'encontre des étrangers ayant commis un crime ou un délit, selon les dispositions des articles 131-30, 131-30-1 et 131-30-2 du code pénal[140]. Elle entraine de plein droit la reconduite à la frontière du condamné. Cette peine est prévue pour environ deux cents infractions, qui sont dans la majorité des cas des infractions aux règles du CESEDA[141]. A titre complémentaire, l'interdiction du

---

[137] Zéhina AÏT-EL-KADI et Xavier VANDENDRIESSCHE, Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile 2017 annoté et commenté, 7ème ed., Dalloz, 2016, p. 385.
[138] Fabienne JAULT-SESEKE, Sabine CORNELOUP, Ségolène BARBOU DES PLACES, *Droit de la nationalité et des étrangers*, PUF, 2015, p. 571.
[139] Rapport au Parlement, *Les étrangers en France*, rapport sur les données de 2012, Direction de l'information légale et administrative, 2013, p. 72.
[140] Article L. 541-1 du CESEDA.
[141] Zéhina AÏT-EL-KADI et Xavier VANDENDRIESSCHE, *op. cit*., p. 430.

territoire français est suspendue le temps de l'exécution de la peine principale. A titre principal, cette peine est exécutoire de plein droit et entraine le placement immédiat en centre de rétention administratif (CRA). Cette mesure d'éloignement représentait 1,7% des mesures d'éloignement en 2012, avec 1 578 décisions prises. Le pays de destination est fixé selon les règles de l'OQTF.

3. Les réadmissions et la reconduite d'office Schengen

Les personnes ressortissantes d'un pays membre de l'Union européenne, de l'EEE ou de Suisse peuvent être reconduites dans trois hypothèses[142] : la fin du droit de séjour en France, l'abus de droit, et la « *menace réelle, actuelle et suffisamment grave à l'encontre d'un intérêt fondamental de la société* ». Pour les personnes ressortissantes d'un pays tiers, les mesures d'éloignement prises dans le cadre de l'Union européenne et de la convention Schengen doivent être privilégiées.

La mise en place d'un espace sans frontière a conduit les États membres à élaborer une procédure d'éloignement spécifique : la procédure de réadmission, régie en France par les articles L. 531-1 et L. 531-2 du CESEDA. Lorsque les règles de la convention Schengen ne sont pas respectées, l'étranger peut être remis à l'État membre « *qui l'a admis à entrer ou à séjourner sur son territoire, ou dont il provient directement* ». Cette mesure est applicable dans cinq situations, selon les articles précités. Premièrement, à l'encontre d'un étranger d'un pays tiers, admis dans un État membre, qui a pénétré ou séjourné en France sans se conformer aux règles d'entrée et de séjour. Deuxièmement, un étranger entré en France en provenance d'un autre État membre de la convention Schengen en violation de celle-ci. Troisièmement, les détenteurs d'un titre de résident longue durée accordé par un autre pays membres mais faisant l'objet d'une mesure d'éloignement du territoire français. Quatrièmement, les étrangers possédant une « carte bleue européenne », accordée par un autre État membre, mais dont le séjour en France a été refusé, ou bien lorsque le titre a expiré ou a été retiré[143]. Cinquièmement, l'étranger et sa famille qui a bénéficié d'un transfert temporaire intragroupe, c'est-à-dire le « *détachement temporaire à des fins professionnelles ou de formation d'un ressortissant d'un pays tiers qui (...) réside en dehors du territoire des États membres, par une entreprise établie en dehors du territoire d'un État membre, et à laquelle ce ressortissant de pays tiers est lié par un contrat de travail avant et pendant le transfert temporaire,*

[142] Article L. 511-3-1 du CESEDA.
[143] Fabienne JAULT-SESEKE, Sabine CORNELOUP, Ségolène BARBOU DES PLACES, *Droit de la nationalité et des étrangers*, PUF, 2015, p. 583-584.

dans une entité appartenant à ladite entreprise ou au même groupe d'entreprises établie dans cet État membre et, le cas échéant, la mobilité entre des entités hôtes établies dans un ou plusieurs deuxièmes États membres »[144], dans certaines conditions. Les demandeurs d'asile dont la requête relève de la compétence d'un autre État membre en vertu du règlement « Dublin III » relevait jusqu'à la loi du 29 juillet 2015[145] de cette procédure. Cette mesure, prononcée par le préfet, a été limitée dans son champ d'application par la loi du 7 mars 2016 aux seuls États membres ayant conclu des accords de réadmission en vigueur au 13 janvier 2009[146].

La reconduite à la frontière d'office, régie par l'article L. 531-3 du CESEDA, s'applique dans deux circonstances : lorsque l'étranger fait l'objet, soit d'un signalement aux fins de non-admission au SIS, soit d'une décision d'éloignement exécutoire prise par un autre État membre de l'UE. Contrairement à la procédure de réadmission, la reconduite à la frontière conduit à l'éloignement vers un pays tiers à l'UE.

Le temps d'organiser les modalités de l'éloignement, l'étranger peut faire l'objet d'une mesure de rétention, « *une modalité d'exécution d'une mesure d'éloignement, destinée à permettre à l'administration de s'assurer de la personne de l'étranger en attendant qu'il soit en mesure de quitter le territoire français* »[147].

B. La rétention administrative et l'assignation à résidence

La loi du 16 juin 2011, transposant la directive Retour, avait posé l'alternative de l'assignation à résidence sur la rétention, mais restait toutefois minoritaire. En 2013, les chiffres s'établissaient à 1 258 assignations pour 24 176 placement en CRA[148]. Mais la loi du 7 mars 2016 priorise à présent l'assignation à résidence (1) sur la rétention administrative (2), mettant fin en partie aux « *obsessions sécuritaires* » du droit des étrangers[149].

---

[144] Directive 2014/66/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers dans le cadre d'un transfert temporaire intragroupe, article 3.
[145] Loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile.
[146] Zéhina AÏT-EL-KADI et Xavier VANDENDRIESSCHE, Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile 2017 annoté et commenté, 7ème ed., Dalloz, 2016, p. 417.
[147] François JULIEN-LAFERRIERE, « Dossier 440, Contentieux du droit des étrangers », *Dalloz professionnels, Pratique du contentieux administratif*, 2016.
[148] Dominique TURPIN, « La loi du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France, Mieux accueillir les uns / mieux éloigner les autres », *Rev. crit. DIP,* 2016, p.235.
[149] Emmanuel AUBIN, « La loi du 7 mars 2016 : le changement en droit des étrangers, c'est maintenant ? », *AJDA*, 2017, p. 677.

1. Le principe de l'assignation à résidence

L'assignation à résidence est l'astreinte imposée à l'étranger de résider dans les lieux fixés par l'administration, assortie d'une obligation de se présenter périodiquement aux services de police ou de gendarmerie, selon l'alinéa 3 de l'article L. 561-1 du CESEDA. L'assignation à résidence est prononcée à l'encontre d'un « *étranger qui ne peut quitter immédiatement le territoire français mais dont l'éloignement demeure une perspective raisonnable* », dans sept hypothèses prévues à l'article L. 561-2 du CESEDA, et à condition qu'il présente des garanties de représentation effective[150]. Le délai maximal d'assignation à résidence est de six mois, renouvelable une fois dans la même limite de durée. Mais malgré tout, la rétention administrative reste toujours la mesure la plus utilisée, et son utilisation est de plus en plus contestée, notamment par son usage abusif dans le cadre du désengorgement la Lande de Calais[151], suscitant la réaction du contrôleur général des lieux de privation de liberté[152].

2. L'exception de la rétention administrative

La dernière loi sur le droit des étrangers du 7 mars 2016 a profondément modifié le régime de la rétention administrative. En vertu de l'article L. 551-1 du CESEDA, lorsque l'étranger est visé par l'une des sept mesures d'éloignements de l'article L. 561-2, et qu'il ne présente pas de garanties de représentation effectives propres à prévenir un risque de soustraction de l'étranger à ces obligations, selon les cas du 3° du II de l'article L. 511-1, le préfet peut décider une rétention dans un CRA. Un « nouveau séquençage de la rétention : 2 + 28 + 15 »[153] a été adopté. Le délai initial a ainsi été raccourci à quarante-huit heures, revenant ainsi au délai prévu avant la loi du 16 juin 2011 qui l'avait porté à cinq jours. Deux nouvelles interdictions sont prévues à l'article L. 551-1 dudit code. Premièrement, l'administration ne peut pas prendre une autre décision de placement en rétention avant un délai de sept jours à compter du terme du précédent placement prononcé pour la même mesure d'éloignement, sauf si l'étranger s'est soustrait aux mesures de surveillance dont il faisait l'objet. Deuxièmement, suite à la condamnation de la France par la CEDH[154], l'étranger

[150] Article L. 511-1, II, 3° du CESEDA.
[151] Dominique TURPIN, « La loi du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France, Mieux accueillir les uns / mieux éloigner les autres », *Rev. crit. DIP,* 2016, p.235.
[152] Recommandations en urgence du Contrôleur général des lieux de privation de liberté du 13 novembre 2015 relatives aux déplacements collectifs de personnes étrangères interpellées à Calais.
[153] « Loi étrangers du 7 mars 2016. Une réforme d'ampleur pour un droit toujours plus complexe et incertain », Dossier spécial, *Dictionnaire permanent droit des étrangers*, 2016, p. 37.
[154] CEDH, 19 janvier 2012, requêtes n° 39472/07 et 39474/07, Popov c. France.

accompagné d'un mineur ne peut être placé en CRA. Trois exceptions sont cependant ajoutées : en cas de non-respect d'une assignation à résidence, en cas de fuite lors d'une mesure d'éloignement, et lorsque le placement quarante-huit heures avant le départ programmé préserve l'intéressé et le mineur des contraintes du transfert. Dans ces trois cas, la durée de la rétention doit être la plus brève possible, dans un espace spécialement équipé dans le CRA[155].

L'étranger doit être informé de ses droits dans les plus brefs délais à compter de la décision de placement : assistance d'un interprète, d'un conseil ou d'un médecin, communiquer avec son consulat et une personne de son choix[156]. A son arrivé au CRA, les services de police doivent notifier les droits relatifs à une demande d'asile, qui doit être formulée dans les cinq premiers jours de rétention[157]. Contrairement aux dispositions anciennes, ce délai est à présent opposable à l'étranger provenant d'un pays sûr, ce qui permet de d'éviter d'éventuels blocages des éloignements imminents par l'introduction d'une demande d'asile tardive.

Cette première rétention peut être prolongée par le juge des libertés et de la détention (JLD) pour une période de vingt-huit jours, soit huit jours de plus qu'auparavant, à la condition que l'étranger ou son conseil soit présenté devant lui. Une salle d'audience attribuée au ministère de la Justice peut être mise à disposition du juge près du CRA, afin d'éviter les transfèrements[158]. Une seconde prolongation peut être prononcée par le JLD en cas « *d'urgence absolue ou de menace d'une particulière gravité pour l'ordre public, ou lorsque l'impossibilité d'exécuter la mesure d'éloignement résulte de la perte ou de la destruction des documents de voyage de l'intéressé, de la dissimulation par celui-ci de son identité ou de l'obstruction volontaire faire à son éloignement* »[159]. La prolongation peut aussi être décidée lorsque l'étranger doit être éloigné prochainement, mais au-delà du délai de vingt-huit jours, malgré les diligences de l'administration. Cette nouvelle prolongation vaut durant quinze jours à compter du terme du précédent délai. Une prolongation exceptionnelle d'un mois renouvelable sans excéder six mois existe dans le cas d'un étranger éloigné pour des faits de terrorisme.

---

[155] Décret n° 2016-1457 du 28 octobre 2016 pris pour l'application de la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France et portant diverses dispositions relatives à la lutte contre l'immigration irrégulière.
[156] Article L. 551-2 du CESEDA.
[157] Article L. 551-3 du CESEDA.
[158] Article L. 552-1 du CESEDA.
[159] Article L. 552-7 du CESEDA.

L'arsenal organique et juridique de lutte contre l'immigration irrégulière apparait aujourd'hui particulièrement conséquent. Cependant, la crise migratoire contemporaine d'une ampleur hors du commun pointe les limites d'un système complexe, remettant en cause un « *espace* (Schengen) *dans l'impasse* », et insufflant le doute au sein de l'Europe[160]. Malgré l'importance des moyens déployés, le champ sécuritaire atteint ses limites.

« *En attendant, les mers se transforment en cimetière, les camps provisoires deviennent définitifs et des territoires sont déstabilisés par des afflux de population* »[161].

[160] H. LABAYLE, « Schengen : un espace dans l'impasse », *Europe* n°3, 2016, dossier 2.
[161] Xavier LATOUR, « Les forces de sécurité françaises et la lutte contre l'immigration clandestine », *Rev. crit. DIP*, 2016, p. 637.

TITRE 2

–

LES LIMITES DE LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE

Les limites de la lutte contre l'immigration irrégulière s'établissent d'après un constat simple. En 2016, sur 91 985 étrangers en situation d'irrégularité, malgré que 81 000 aient fait l'objet d'une OQTF, seulement 14 065 ont quitté le territoire, dont 4 845 volontairement[1]. Ainsi, le taux d'efficience de l'éloignabilité des étrangers s'élève à 17,36 %. Au niveau européen, bien que cette tendance se confirme, le taux d'efficience de l'éloignabilité est bien plus élevé, s'élevant à 50,60%, soit 246 760 décisions exécutées sur 487 590 décisions prononcées. La moitié de ces décisions exécutées sont d'ailleurs uniquement attribuées à l'Allemagne (75 815) et au Royaume-Uni (44 955).

Le taux d'exécution des mesures d'éloignement dépend principalement de la politique menée dans le domaine de l'immigration. La Grèce, qui était le pays européen où le nombre d'exécution des décisions d'éloignement était le plus élevé en 2008, avec 68 565 étrangers ayant quitté le territoire, a modifié sa politique en 2011, entrainant une baisse importante du nombre de décisions exécutées, se stabilisant à 10 585. En 2016, cette politique fait toujours effet, le nombre de décisions exécutées s'élevant à 19 055, alors que la Grèce n'a jamais vu passé autant de flux sur son territoire. A l'inverse, l'Allemagne, qui ne comptait que 14 295 décisions exécutées en 2008, est aujourd'hui le pays comptant le plus de décisions d'éloignement exécutées, s'élevant à 75 815 en 2016[2].

Bien que des décisions politiques entrent en ligne de compte, ce sont principalement des obstacles juridiques et pratiques qui contribuent à l'inéloignabilité des étrangers, leur conférant ainsi un statut hybride[3], à mi-chemin entre un séjour régulier et irrégulier (Chapitre 1). La politique de lutte contre l'immigration irrégulière doit aujourd'hui être repensée et placée comme le pilier d'une véritable politique globale migratoire (Chapitre 2).

---

[1] Eurostat, Base de données : Population et conditions sociales : Application de la législation d'immigration : http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/database.
[2] *Idid.*
[3] Charles GOSME, « Les limbes de l'inéloignabilité : la nouvelle condition juridique de l'étranger », *Rev. crit. DIP*, 2015, p. 43.

CHAPITRE 1 – L'INELOIGNABILITE DES ETRANGERS EN SITUATION IRREGULIERE

L'inéloignabilité des étrangers se définit comme le résultat d'un obstacle juridique (Section 1), ou pratique (Section 2), empêchant l'administration d'éloigner un étranger en situation d'irrégularité[4]. En 2009, la Cour des comptes recensait trois grandes catégories de causes d'échec à l'éloignement, hormis les libérations de CRA pour motifs de santé, de situation familiale ou de nationalité française : la libération d'étrangers par décision de justice, administrative et judiciaire ; le défaut de laissez-passer consulaire délivré à temps, et le manque de place en CRA[5]. L'inéloignabilité, en principe provisoire, aboutit fréquemment à une fixation de l'étranger sur le territoire, sans pour autant posséder un statut de résident régulier, les excluant du bénéfice de droits socio-économiques et d'une intégration sereine. L'étranger est alors placé dans des « limbes juridiques », inéloignable mais irrégularisable[6].

Section 1 – L'inéloignabilité juridique des étrangers

Deux situations, fondées sur des droits fondamentaux garantis par le droit français et européen, protègent les étrangers d'un éloignement. Selon Charles Gosme, il s'agit, d'une part, de l'interdiction opposée à l'État d'éloigner l'étranger (§1) et, d'autre part, l'interdiction opposée à l'État de maintenir en rétention un étranger, qui par voie de conséquence empêche l'éloignement (§2).

§1. L'inéloignabilité juridique directe

L'inéloignabilité juridique directe est la conséquence de l'exercice d'un droit fondamental ou d'une protection spéciale empêchant directement l'administration d'éloigner un étranger (A), conférant ainsi le statut d'éloignement-suspendu (B).

---

[4] Agence des droits fondamentaux de l'UE, *Les droits fondamentaux des migrants en situation irrégulière dans l'UE*, Luxembourg, Office des publications de l'UE, 2012, p. 31.
[5] Cour des comptes, La gestion des centres et des locaux de rétention administrative (exercices 2006 à 2008), p. 102.
[6] Charles GOSME, « Les limbes de l'inéloignabilité : la nouvelle condition juridique de l'étranger », *Rev. crit. DIP*, 2015, p. 43.

A. Les demandeurs d'asile et les victimes de la traite des êtres-humains

Le droit européen impose aux États membres de ne pas éloigner les demandeurs d'asile durant la procédure d'instruction, en attestant ce droit par un document certifiant ce statut provisoire[7]. Au moment de la demande, trois voies peuvent être prises. La voie normale est celle empruntée lorsque le demandeur est de bonne foi et qu'il existe des raisons pouvant justifier l'octroi du statut de réfugié ou d'une protection subsidiaire. La réforme du droit d'asile, intervenue en 2015[8], a permis de réduire la durée d'instruction des premières demandes grâce à l'introduction de procédures accélérées et de traitements prioritaires, mais reste toutefois très long, se stabilisant à 220,5 jours pour la procédure normale, et 183 jours tout dossiers confondus[9]. En appel, le délai moyen de jugement constaté devant la CNDA est 6 mois et 26 jours, soit 209 jours[10]. Un demandeur d'asile en procédure normal faisant appel attendra, en moyenne, plus de 14 mois avant d'obtenir une réponse. Ces délais longs contribuent à l'enracinement sur le territoire, qui naturellement pousse l'étranger à nouer des liens familiaux avec des ressortissants de l'Union, à trouver un travail, ou malheureusement à sombrer dans une situation de faiblesse qui empêche l'éloignement au terme de l'instruction. Deux autres voies sont également sujettes à une tolérance contre le refoulement : la procédure prioritaire, lorsque l'administration suspecte l'étranger d'utiliser cette procédure pour faire obstacle à une procédure d'éloignement, et la procédure Dublin, lorsque l'instruction de la demande est du ressort d'un autre pays de l'UE[11].

Les victimes de la traite des êtres humains bénéficient aussi d'une protection contre l'éloignement. Après un délai de réflexion, pendant lequel l'État ne peut prendre aucune mesure d'éloignement[12], l'étranger peut décider de coopérer avec les services de police pour démanteler la filière en cause, lui offrant la possibilité de demander un titre de séjour.

---

[7] Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale, article 6.
[8] Loi n°2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile
[9] Rapport d'activité de l'OFPRA, 2016, p. 69.
[10] Rapport d'activité de la CNDA, 2016, p. 8.
[11] Charles GOSME, « Les limbes de l'inéloignabilité : la nouvelle condition juridique de l'étranger », *Rev. crit. DIP*, 2015, p. 43.
[12] Directive 2004/81/CE du Conseil du 29 avril 2004 relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains ou ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine et qui coopèrent avec les autorités compétentes, article 6.

Ces causes d'inéloignabilité, légitimement justifiées par le respect des droits de l'homme, confèrent le statut d'éloignement-suspendu. Mais d'autres causes permettent l'octroi de ce statut.

B. Le statut d'éloignement-suspendu

Le statut d'éloignement-suspendu trouve son fondement dans les dispositions de la directive retour[13], et protège un étranger de l'éloignement, notamment lorsqu'il bénéficie d'un droit de non-refoulement. Les déboutés du droit d'asile ou les étrangers en situation irrégulière peuvent ainsi obtenir la suspension de l'éloignement sur le fondement de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, protégeant l'individu des actes de tortures et de traitements inhumains et dégradants[14]. Depuis l'arrêt Mamatkulov et Askarov c. Turquie du 4 février 2005, la Cour européenne des droits de l'homme prononce de plus en plus de suspension sur ce motif, ce qui a entrainé une augmentation de ce type de recours par 23 entre 2006 et 2011 et par 2 entre 2009 et 2010. Le nombre d'étrangers tolérés du fait d'un obstacle juridique est difficile à recenser en France, compte-tenu du fait que cette tolérance ne fait pas l'objet d'une confirmation écrite explicite, contrairement à l'Allemagne qui délivre des titres officiels de tolérance[15], possédés par 87 136 étrangers en 2011, pour une durée comprise entre un et quinze ans[16].

L'inéloignabilité peut ainsi résulter de droits fondamentaux, liées à la situation géopolitique[17] mais aussi aux risques pesant sur l'étranger, qui contraignent directement l'éloignement. A ce titre, l'étranger peut se prévaloir de son état de santé pour bénéficier d'une protection[18]. L'étranger malade ne pourra être éloigné si le médecin de l'Agence régionale de santé est défavorable à cette procédure, compte tenu des difficultés d'accès aux soins dans le pays

---

[13] Karine PARROT et Carlo SANTULLI, « La "directive retour", l'Union européenne contre les étrangers », *Rev. crit. DIP*, 2009, p. 205.
[14] Comité Interministériel de contrôle de l'immigration, *Les Chiffres de la Politique de l'Immigration et de l'Intégration - Année 2011 - Neuvième Rapport au Parlement,* 2012, p. 116.
[15] Charles GOSME, « Les limbes de l'inéloignabilité : la nouvelle condition juridique de l'étranger », *Rev. crit. DIP*, 2015, p. 43.
[16] Ramboll and Eurasylum, Study on the Situation of Third-Country Nationals Pending Return/Removal in the EU Member States and the Schengen Associated Countries, Final Report, Study commissioned by the European Commission, 11 mars 2013.
[17] Alexis MARIE, « L'urgence de la réforme : la demande d'asile dans le contexte géopolitique », *RTD Eur.*, 2016, p. 11.
[18] Circulaire du 29 janvier 2017 relative à l'application de la loi n° 2016-274 relative au droit des étrangers en France, NOR INTV1638902J, p. 9.

d'origine[19]. Le respect de la vie familiale et de la vie privée protège également l'étranger d'un éloignement[20], de manière autonome, s'adaptant ainsi à chaque situation. Le droit au respect de la vie familiale a été consacré par l'arrêt de la CEDH Beldjoudi c. France[21] en 1992, afin de protéger un ressortissant Algérien, immigré de seconde génération, qui a toujours vécu en France et qui était marié avec une Française. L'efficacité de ce droit en France s'explique par le fait qu'il soit reconnu comme un PGD depuis l'arrêt GISTI du CE de 1978[22]. Le droit au respect de la vie privée, moins protecteur, permet cependant d'annuler une mesure d'éloignement dans certains cas. Le Conseil d'État a ainsi annulé pour la première fois en 1997 un arrêté d'expulsion au motif d'une atteinte disproportionnée à la vie privée d'un Tunisien ayant toujours vécu en France et qui n'avait aucune attache en Tunisie[23].

Cette protection s'étend même au délinquant, éloigné au titre d'une décision judiciaire. Ainsi, un individu condamné pour trafic de stupéfiants, violence, séquestration et port d'arme prohibé, expulsé définitivement, subit une violation disproportionnée à son droit à une vie familiale normale, compte tenu du fait qu'il ait toujours vécu en France[24]. Mais l'inéloignabilité peut aussi résulter de l'impossibilité de maintenir en rétention un étranger.

§2. L'inéloignabilité juridique indirecte

La « tolérance juridique indirecte » est constituée par l'épuisement des possibilités de rétention de l'étranger (A), impactant indirectement son éloignabilité (B).

A. L'épuisement de la rétention de l'étranger

Lorsque l'administration ne peut plus recourir à la rétention administrative à l'encontre d'un étranger, l'éloignement est quasiment impossible par voie de conséquence. Cet état est dû à la survenance de plusieurs situations. D'une part, la rétention n'est plus possible lorsque la durée de rétention est arrivée au maximum autorisé par le droit européen, c'est-à-dire 18 mois selon la

---

[19] CE, réf. 11 juin 2015, M. X., n° 390705 ; Nicolas KLAUSSER, « L'intervention d'un avis du médecin de l'ARS, circonstance nouvelle rendant recevable le référé-liberté », *La Revue des Droits de l'Homme*, 2015 : https://revdh.revues.org/1399.
[20] Céline VAN MUYLDER, « Le droit au respect de la vie privée des étrangers », *RFDA*, 2001, p. 797.
[21] CEDH, Beldjoudi c. France, 26 mars 1992, série A, n° 234-A.
[22] Conseil d'État, 8 déc. 1978, GISTI.
[23] Conseil d'État, 19 mars 1997, Soudani.
[24] CEDH, 23 sept. 2010, n° 24672/07 ; Karine PARROT, « Protection de la vie privée et familiale d'un étranger délinquant », *Rev. crit. DIP*, 2011, p. 353.

directive Retour, mais aussi lorsqu'il n'existe plus de perspective raisonnable d'éloignement[25]. En France, la durée maximale de rétention est de 45 jours[26], cependant l'arrêt Kadzoev[27] de la CJUE interdit la rétention cumulative de plus de 18 mois.

La libération du retenu peut également survenir en raison d'une irrégularité de procédure, justifiant un refus de prolongation du maintien en rétention par le JLD ou les cours d'appel, ce qui représente 22,2% des causes d'échec des mises à exécution des éloignements, soit l'une des principales causes d'échec en 2015[28]. Trois motifs de refus représentent la moitié des justifications d'annulation procédurale : « *l'irrégularité des conditions d'interpellation et du contrôle d'identité (17,3%), l'irrégularité dans l'exercice des droits en garde à vue et en retenue pour vérification du droit au séjour (19,1%) et l'irrégularité du placement en garde à vue ou de la retenue pour vérification du droit au séjour (13,2%)* ». S'y ajoute les sanctions prises à l'encontre de la procédure administrative d'éloignement (10,3%)[29].

La rétention peut aussi être contre-indiquée pour des raisons médicales[30]. L'état sanitaire somatique et psychiatrique des étrangers retenus est souvent en déclin, compte tenu de l'éloignement familial, de la vie en clandestinité et du stress chronique subi au cours d'un « voyage pathologique », ainsi que l'enfermement[31].

Cet état de fait a conduit la CJUE à imposer aux États de reconnaitre juridiquement un statut aux étrangers concernés.

B. Le statut d'éloignement-épuisé

La directive Retour ne conférant aucun droit aux étrangers en situation d'éloignement-épuisé, la CJUE est intervenu dans un arrêt Mahdi pour imposer l'obligation aux États de confirmer par écrit l'inéloignabilité « *dans l'hypothèse où le ressortissant d'un pays tiers est remis en liberté*

---

[25] 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, article 15
[26] « Loi étrangers du 7 mars 2016. Une réforme d'ampleur pour un droit toujours plus complexe et incertain », Dossier spécial, *Dictionnaire permanent droit des étrangers*, 2016, p. 37.
[27] CJCE, 30 nov. 2009, aff. Kadzoev, C-357/09 PPU.
[28] Rapport au Parlement, « Les étrangers en France », rapport sur les données de 2015, Direction de l'information légale et administrative, 2016, p. 84.
[29] *Ibid.*
[30] Florian LOISY, « Des incidents en série suivis de libérations », Le Parisien, 2016 : http://www.leparisien.fr/espace-premium/essonne-91/des-incidents-en-serie-suivis-de-liberations-13-06-2016-5877397.php.
[31] Anne GALINIER, « L'accès aux soins des étrangers malades en situation irrégulière dans les centres de rétention administrative », *RDSS*, 2012, p. 125.

du fait de l'absence de perspective raisonnable d'exécution d'une décision d'éloignement »[32]. Un nouveau statut d'inéloignabilité s'ajoute donc à celui de l'éloignement-suspendu, mais diffère en ce qu'il ne protège pas juridiquement contre l'éloignement. Cette protection est clairement effective lorsque la durée de rétention est épuisée entièrement, mais pas lorsqu'une nouvelle mesure de rétention peut être prononcée ultérieurement[33].

Les obstacles juridiques, et principalement ceux conduisant au statut d'éloignement-épuisé, participent à la création d'un régime hybride applicable à l'étranger, entre le séjour irrégulier et le séjour régulier, les plaçant dans une situation de « *semi-clandestinité* ». Ces personnes sont alors « *contraintes de se tourner vers les secteurs privé ou associatif ou de recourir à un emploi non autorisé pour subvenir à leurs besoins* », les structures publiques ne pouvant subvenir à leurs besoins[34].

Mais l'inéloignabilité peut aussi intervenir en raison d'obstacles pratiques.

Section 2 – L'inéloignabilité pratique des étrangers

L'inéloignabilité se justifie également par des raisons pratiques ou techniques[35], qui sont principalement l'impossibilité d'identification du migrant et de sa provenance (§1), et le déficit de coopération internationale avec les pays d'origine (§2). En effet, « *pour qu'un étranger soit reconduit, il est nécessaire de déterminer sa nationalité et que son pays accepte de le reconnaitre comme son ressortissant* »[36].

§1. L'impossibilité d'identification

La surveillance européenne des flux migratoires est fondée sur des « frontières intelligentes »[37], qui mise sur la biométrisation pour identifier les migrants et leurs parcours[38]. Ce système préventif est efficace dès lors que les étrangers sont enregistrés à un moment donné et

---

[32] CJUE 5 juin 2014, aff. Mahdi, C-146/14 PPU, consid. n° 31.
[33] Charles GOSME, *op. cit.*
[34] Commission européenne, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la politique de l'UE, 28 mars 2014, COM (2014) 199 final, p. 20.
[35] Agence des droits fondamentaux de l'UE, *Les droits fondamentaux des migrants en situation irrégulière dans l'UE*, Luxembourg, Office des publications de l'UE, 2012, p. 34.
[36] Cour des comptes, La gestion des centres et des locaux de rétention administrative (exercices 2006 à 2008), p. 103.
[37] Ayse CEYHAN, « Les technologies européennes de contrôle de l'immigration. Vers une gestion électronique des « personnes à risque » », *Réseaux*, vol. 159, no. 1, 2010, pp. 131-150.
[38] Pierre PIAZZA, « Biométrisation : les étrangers ciblés », *Plein droit*, vol. 85, no. 2, 2010, pp. 16-19.

qu'il reste de bonne foi. Cependant, pour contourner le système, et ainsi éviter l'éloignement, certains migrants n'hésitent pas à effacer leurs empreintes, afin de ne pas être identifiés[39]. Les techniques pour y parvenir sont diverses, comme la mutilation au fer rouge ou le ponçage au papier de verre[40]. A ceux-là s'ajoute les 5% des individus qui ne peuvent faire l'objet d'un relevé d'empreintes, notamment en raison d'handicaps[41]. Bien que ces mutilations étaient fréquentes en 2009, et concernaient un tiers des demandeurs d'asile reçus à la sous-préfecture de Calais[42], ces cas semblent s'être atténués ces dernières années[43]. Mais la crise migratoire a perturbé le processus d'enregistrement et de suivi des migrants, puisque l'immigration clandestine a énormément augmenté. Le nombre de passages illégaux des frontières extérieures de l'UE s'élevait ainsi à 1 822 177 en 2015 et 511 371 en 2016[44]. La taille des flux a forcément eu un effet de saturation dans les *hotspot* et les centres d'enregistrement EURODAC, contribuant à perdre la trace de certains migrants.

L'étranger sait que si son identité et sa nationalité sont connues des autorités européennes, le risque d'être éloigné sera plus important. Par conséquent, la coopération entre les services de police et les migrants est résolument difficile, voire impossible. De plus, certains savent qu'un obstacle pratique ou technique peut justifier la délivrance d'un titre de séjour provisoire, assorti d'une astreinte définie par l'article L. 513-4 du CESEDA[45].

Aujourd'hui, la faille technique est bien plus évidente et facile à emprunter. En effet, les migrants brûlent leurs passeports et leurs documents d'identité pour ne pas être identifiés. Même si la biométrie permet de les confondre dans les fichiers, certains consulats refusent de les reconnaitre, rendant quasi impossible leur éloignement[46]. Le déficit de coopération internationale avec les États d'origine sur la politique migratoire ne semble pas s'être résorbé.

---

[39] Horatia MUIR WATT, « Désastre humanitaire et droit international privé : de la jungle de Calais au labyrinthe de Dublin », *Rev. crit. DIP*, 2016, p. 345.
[40] Nathalie LOUBEYRE et Joël LABAT, « No comment », 2008, Grand Prix du documentaire de création au Festival International du film des Droits de l'Homme, Paris, 2009.
[41] Pierre PIAZZA, *op. cit*.
[42] Jean-Marc MANACH, « Les "doigts brûlés" de Calais », *Le Monde diplomatique*, 2009 : http://www.monde-diplomatique.fr/carnet/2009-09-25-Calais.
[43] Interview du 31 mars 2017, Claire MILLOT, Secrétaire générale de l'Association Salam.
[44] Frontex, Risk Analysis for 2017, p. 18.
[45] Agence des droits fondamentaux de l'UE, *Les droits fondamentaux des migrants en situation irrégulière dans l'UE*, Luxembourg, Office des publications de l'UE, 2012, p. 34.
[46] Florian LOISY, « L'expulsion quasi impossible des sans-papiers », Le Parisien, 2016 : http://www.leparisien.fr/espace-premium/essonne-91/l-expulsion-quasi-impossible-de-certains-sans-papiers-13-06-2016-5877399.php.

§2. Le déficit de coopération internationale

Lorsqu'un étranger ne possède aucun passeport, l'administration doit obtenir un laissez-passer consulaire (LPC) auprès du consulat du pays d'origine dont il est ressortissant. Il s'agit aujourd'hui de l'une des principales causes d'échec de l'éloignement des étrangers, avec les difficultés liées aux contentieux[47]. Plusieurs difficultés dans l'obtention d'un LPC ont été recensées par la Cour des comptes en 2009 : manque de coopération du ressortissant étranger ; pratiques des consulats aboutissant à des réponses hors délai, des refus ou des absences de réponse ; politique de certains consulats conditionnant la délivrance du LPC au bien-fondé de l'éloignement ou de l'organisation du retour ; l'absence de représentation consulaire en France. Les CRA rencontrent également de nombreuses difficultés pratiques : « *obligation de présentation devant le consulat, rendez-vous difficiles à programmer, interdiction de pénétrer dans ces lieux équipés d'armes, temps d'attente…* »[48]. Le rapport sur les étrangers en France de 2015 confirme ces difficultés et complète cette longue liste : certains services d'éloignement maitrisent imparfaitement les procédures prévues par les accords de réadmission, faute de simplicité, et les dossiers d'identification adressés aux autorités consulaires sont parfois incomplets, faute de temps[49].

Bien que les rapports préconisent une amélioration de la coopération extérieure pour obtenir plus de LPC, les chiffres attestent des difficultés considérables de cette politique. En effet, le nombre de délivrance de LPC n'a pas véritablement augmenté depuis 2006 (ce qui est pourtant affirmé par le rapport sur les étrangers de 2015), mais a même diminué. En 2006, sur 13 551 LPC demandés, seulement 42,1% ont été obtenus. Le taux d'obtention a ensuite baissé en 2008, pour se fixer à 32,3% pour 14 012 LPC demandés[50]. En 2010, le taux est resté fixe à 32,7% tandis que le nombre de LPC demandés a baissé à 10 668. Entre 2010 et 2015, le nombre de LPC demandés n'a cessé de décroitre pour tomber à 6 647. L'augmentation du taux de délivrance en 2015, fixé à 43%, n'est donc qu'un écran de fumée pour cacher cette baisse de LPC demandés. Ainsi, en 2010, 3 493 LPC ont été obtenus dans les délais utiles, alors qu'en 2015, seulement 2 859 LPC ont été obtenus

[47] Rapport au Parlement, « Les étrangers en France », rapport sur les données de 2015, Direction de l'information légale et administrative, 2016, p. 70.
[48] Cour des comptes, La gestion des centres et des locaux de rétention administrative (exercices 2006 à 2008), p. 103-106.
[49] Rapport au Parlement, « Les étrangers en France », rapport sur les données de 2015, p. 83.
[50] Cour des comptes, *op. cit.*, p. 104.

dans les mêmes conditions[51]. La diminution du nombre de LPC délivrés est donc masquée par l'augmentation du taux.

Au final, la situation est encore pire qu'en 2008, période durant laquelle 4 525 LPC ont été délivrés en temps utile, ce qui avait justifié un rapport de la Cour des comptes.

Le rapport sur les étrangers en France de 2015 révèle les dix principaux pays choisis comme prioritaires en raison de l'importance du nombre de mesures d'éloignement prononcées et le faible taux de LPC délivrés, qui sont dans l'ordre : l'Algérie, le Maroc, la Tunisie, le Mali, le Bangladesh, le Sénégal, le Pakistan, l'Egypte, l'Inde et la Mauritanie. En 2015, le pays le plus coopérant est l'Algérie, avec 47,7% de LPC obtenus dans les délais utiles pour 1 107 demandés. Le pays le moins coopérant est, proportionnellement, la Tunisie, avec 24,6% de LPC obtenus en temps utile pour 1 552 demandés[52]. Bien que des accords de gestion concertée des flux migratoires lient la France avec la Tunisie depuis le 1er aout 2009, les effets non pas été ressentis en pratique. En 2008, la Tunisie délivrait 663 LPC dans les délais requis sur 2 187 demandés, soit 30,3%[53]. En 2015, la Tunisie délivrait 379 LPC dans les délais sur 1 550 demandés, soit 24,5%[54].

Les obstacles pratiques ne sont cependant que temporaire puisque l'État n'a aucune obligation de suspendre l'éloignement dans ce cas de figure, contrairement aux situations d'éloignement-suspendu, selon la directive Retour. Fabian Lutz, rédacteur de cette directive, a justifié cette position en affirmant que l'octroi de droits aux étrangers inéloignables, pour des raisons pratiques, encouragerait la non-coopération et l'élaboration de stratégies pour éviter l'éloignement[55]. En effet, bien que ces nombreux obstacles, nécessaires dans certaines situations, limitent les possibilités d'éloignement, ils seraient justifiés par leur fonction dissuasive à l'encontre de l'immigration irrégulière.

Le statut hybride d'étranger inéloignable remplirait d'abord une fonction vindicative, dans la mesure où « *les divers statuts de tolérance peuvent être perçus comme des sanctions dérivées dans la mesure où ils sont étroitement liés à la sanction migratoire qu'est l'éloignement ainsi qu'à*

---

[51] Rapport au Parlement, « Les étrangers en France », rapport sur les données de 2015, p. 81
[52] Rapport au Parlement, « Les étrangers en France », rapport sur les données de 2015, p. 82.
[53] Cour des comptes, *op. cit*., p. 104.
[54] Rapport au Parlement, « Les étrangers en France », rapport sur les données de 2015, p. 84.
[55] Charles GOSME, « Les limbes de l'inéloignabilité : la nouvelle condition juridique de l'étranger », *Rev. crit. DIP*, 2015, p. 43.

la sanction collatérale d'exclusion des droits attachés au séjour régulier »[56]. Cette fonction accrédite la doctrine appelée *crimmigration*, initiée par Juliet Stumpf[57], qui note un rapprochement entre le droit des étrangers et le droit pénal aux États-Unis. Mais plus encore, ce statut aurait une fonction dissuasive justifiant son maintien. D'après Charles Gosme, les acteurs institutionnels étatiques et européens sont convaincus par l'appel d'air qu'engendrerait la régularisation des étrangers inéloignables, impliquant la reconnaissance de droits socio-économiques. Selon une étude menée par des chercheurs tchèques pour *Ramboll* et *Eurasylum*, la perspective de régularisation pour des étrangers constituerait un facteur incitant l'immigration irrégulière. Cette vision institutionnelle est corroborée par Fabian Lutz et Michael Speiser, conseiller parlementaire européen pour la directive Retour[58].

Cependant, cette fonction est aujourd'hui remise en cause par plusieurs études, qui démentent la thèse selon laquelle la précarisation aurait un effet dissuasif sur l'immigration irrégulière, ou limitent son impact à des effets très faibles[59]. Les étrangers seraient plus sensibles aux facteurs structurels, comme l'opportunité d'obtenir un emploi, qu'aux facteurs politiques[60].

La politique d'immigration doit aujourd'hui être refondée, tant au niveau national qu'européen, afin de clarifier les perspectives d'intégration et d'éloignement des étrangers, pour assurer le respect des droits fondamentaux tout en délimitant une immigration supportable économiquement et socialement pour la France.

---

[56] Charles GOSME, « Les limbes de l'inéloignabilité : la nouvelle condition juridique de l'étranger », *Rev. crit. DIP*, 2015, p. 43.
[57] Juliet STUMPF, « The crimmigration crisis: immigrants, crime and sovereign power », *American University Law Review*, 2006, vol. 56, p. 367.
[58] Charles GOSME, *op. cit.*
[59] ICMPD, REGINE: Regularisations in Europe: Study on Practices in the Area of Regularisation of Illegally Staying Third-Country Nationals in the Member States of the EU: Final Report. Study commissioned by the European Commission, Ref. JLS/B4/2007/05, Vienne, janv. 2009. 1, p. 131 ; Ramboll and Eurasylum, *Study on the Situation of Third-Country Nationals Pending Return/Removal in the EU Member States and the Schengen; Associated Countries*, Final Report, Study commissioned by the European Commission, 11 mars 2013, p. 82 ; Charles Gosme, Limbo spaces between illegal and legal stay : resulting from EU management of non-removable third country nationals, PhD in Public Law, Paris, IEP de Paris, 2014, p. 408.
[60] Eiko. R. Thielemann, Why Asylum Policy Harmonisation Undermines Refugee Burden-Sharing, European Journal of Migration and Law, 2004, vol. 6, issue 1, p. 60 et 64.

CHAPITRE 2 – UNE NOUVELLE POLITIQUE MIGRATOIRE

« *Pour qu'une politique soit efficace, il faut qu'elle soit crédible et réaliste* »[1]. Crédible d'une part, c'est-à-dire comprise et respectée. Les contraintes exercées sur les migrants auront peu d'effets lorsque le calcul risque/avantage est tel que le pari du voyage est pertinent. Réaliste d'autre part, c'est-à-dire en phase avec les réalités économiques, internationales et démographiques. « *L'immigration est devenue une nécessité, tant pour les pays d'origine (qui dépendent en grande partie des transferts de fonds de leurs émigrés) que pour les pays de destination (qui ont besoin de la main d'œuvre qu'elle apporte)* ». Dans le contexte contemporain d'un monde globalisé, la fermeture des frontières n'est pas envisageable. En effet, les flux migratoires sont peu affectés par des obstacles matériels, qui finissent toujours par révéler leurs limites.

La lutte contre l'immigration irrégulière doit s'inscrire dans une politique globale, qui intègre d'autres composantes comme la gestion des flux migratoires et l'accueil des étrangers en situation régulière. En raison des multiples interactions entre les domaines, « *la politique de l'immigration est l'une des actions publiques les plus difficiles à mettre en œuvre* »[2]. Selon Patrick Weil, « *l'approche purement répressive est inefficace* » si elle n'est pas complétée par « *une meilleure prise en compte de la réalité des nécessités économiques* »[3].

Afin que la politique de l'immigration soit à la hauteur des enjeux de notre monde, il est nécessaire de la clarifier et de lui donner une gouvernance nationale et européenne, afin de définir ses objectifs et ses limites (Section 1). Mais pour que ce système soit viable, et que la France puisse prétendre à un accueil décent des immigrés, la lutte contre l'immigration irrégulière doit être renforcée pour en être le socle de garantie (Section 2). Ce n'est qu'à ce double titre que la France parviendra à une « politique d'immigration juste et efficace ».

---

[1]Antoine PECOUD, « La crédibilité des politiques d'immigration à l'épreuve des sans-papiers », *Migrations Société*, vol. 126, no. 6, 2009, pp. 9-18.
[2] Patrick WEIL, *Pour une politique d'immigration juste et efficace*, Rapport au Premier Ministre, 1997, p. 4.
[3] *Ibid*., p. 103.

Section 1 – La clarification des politiques migratoires

La lutte contre l'immigration irrégulière doit s'inscrire dans le cadre d'une politique de l'immigration claire et objectivée. Réaliste, face au déficit budgétaire de la France, l'immigration économique doit être « choisie », et plus particulièrement pour les emplois sans qualification (§1). Crédible, face au contexte géopolitique tendu, la procédure d'asile doit être adaptée pour faire face à des flux massifs et des violences nouvelles (§2).

§1. Une immigration économique « choisie »

Afin d'inciter les migrants économiques à entrer dans la politique du visa de travail, une politique de quotas larges devrait être entreprise, afin de réguler le marché du travail en fonction des besoins, tout en assurant aux migrants une sécurité juridique et économique (1). Pour que ces quotas ne soient pas faussés, une politique répressive efficace à l'encontre des employeurs doit être mise en œuvre en cas d'infraction d'emploi d'étranger sans titre, afin de réduire la part de travail illégal (2).

A. Instaurer des quotas professionnels, instrument d'une gestion maitrisée des flux migratoires

Aujourd'hui, l'immigration est majoritairement économique. Selon le ministre de l'intérieur Bernard Cazeneuve, 70% de ceux qui arrivent à Lampedusa relèvent de l'immigration économique irrégulière[4]. Une des difficultés européennes a été la construction d'un espace interne de libre circulation des personnes, avant d'envisager les problématiques de la maitrise des flux migratoires[5]. Le député socialiste Jean-Marie Bockel propose donc un instrument pour maitriser les flux migratoires : l'instauration de quotas professionnels. Un système visant à favoriser les migrants doués de compétences particulières a déjà été mis en place en France, avec la carte de séjour « compétences et talents ». Utilisée aussi au Canada et aux États-Unis, cette pratique est toutefois limitée. En effet, elle ne privilégie que les migrants d'une catégorie sociale favorisée et cultivée, risquant de créer une fuite des « cerveaux » pour les pays d'origine.

---

[4] Réponse du Ministère de l'intérieur à la question n° 0512G de M. Jean-Claude Requiert (RDSE), publié dans le JO Sénat du 22 mai 2015, p. 5206 : http://www.senat.fr/basile/visio.do?id=qSEQ15050512G&idtable=q305105|q314618|q299526|q304635|q289466|q299508|q300815|q311250|q298435|q314194&_c=immigration&rch=qs&de=20140501&au=20170501&dp=3+ans&radio=dp&aff=ar&tri=p&off=0&afd=ppr&afd=ppl&afd=pjl&afd=cvn.

[5] Rapport d'information sur la lutte contre l'immigration clandestine dans l'Union européenne, présenté par Jean-Marie BOCKEL (député socialiste), 2002, p. 40 – 41.

Des quotas professionnels spécifiques pour les étrangers sans qualification donneraient une chance pour tous les étrangers de travailler en Europe et en France, réduisant ainsi les flux illégaux. Le député socialiste Jean-Marie Bockel envisage la conclusion d'accords d'admission temporaire pour des travailleurs étrangers, valables pour une durée limitée et adaptés aux besoins économiques. L'immigration « choisie » ne pourrait ainsi plus être synonyme d'immigration « intelligente »[6], puisqu'elle donnerait sa chance à tous.

Cependant, pour être efficace, cette politique de quotas doit être largement ouverte, et menée au sein d'une instance interministérielle, qui pourrait être un haut-commissaire à l'immigration, « *chargé de conseiller le Gouvernement sur les orientations pluriannuelles de la politique d'immigration et d'intégration* » [7]. En effet, la politique des visas ne trouvera un second souffle, en matière de prévention, qu'à la condition que les étrangers choisissent la voie de la régularité plutôt que la voie de l'irrégularité. Des quotas larges ne seront possibles que si les étrangers en situation irrégulière ne faussent pas le jeu du marché du travail. Deux solutions sont dans ce cadre possibles : la régularisation de l'étranger sans titre, en l'indexant sur le quota, ou son éloignement effectif. Mais cette politique ne peut fonctionner qu'à la condition que la lutte contre l'emploi d'étranger sans titre soit efficace et contraignante pour les employeurs.

B. Objectiver la lutte contre l'emploi d'étranger sans titre

Le secrétariat de l'OIT a déclaré en 2009 que « *le pouvoir des inspecteurs et des inspectrices* (du travail) *d'entrer dans les entreprises ne soit plus utilisé pour lutter contre l'immigration clandestine* », et en 2011 que « *les opérations conjointes* (avec les forces de l'ordre) *de lutte contre les travailleurs étrangers en situation irrégulière sont menées en contradiction avec les dispositions de la convention.* »[8]. De plus, les peines d'amendes représentent environ 85% des condamnations à l'encontre des employeurs, et sont généralement modérées[9]. La politique pénale de lutte contre l'emploi d'étranger sans titre doit donc être refondée, afin de garantir la cohérence

[6] Jean-Philippe FOEGLE, et Estreya DE TOLEDO. « L'immigration choisie mots à maux », *Plein droit*, vol. 105, no. 2, 2015, pp. 31-34.
[7] Proposition de loi n° 208 relative à la lutte contre l'immigration irrégulière et clandestine du 1er décembre 2015, présentée par Natacha BOUCHART (sénatrice LR), article 1.
[8] Émeline BRIANTAIS, « L'inspecteur n'est pas un flic », *Plein droit*, 1/2012 (n° 92), p. 6-10.
[9] Laurent GAMET, « Critique du droit pénal du travail », *Droit social*, 2014, p. 446.

d'une politique d'immigration qui ne favorise pas le maintien irrégulier sur le territoire d'un étranger, privé ainsi de droits élémentaires.

D'une part, un dialogue constructif doit être entrepris au sein de l'OIT, afin de clarifier le régime applicable à un étranger employé illégalement, en tant que perturbateur de l'équilibre du marché du travail. La logique entre immigration irrégulière et emploi sans titre de travail doit pouvoir justifier une coopération étroite entre les services répressifs. Mais la responsabilité doit être recherchée chez l'employeur qui profite de la situation et non chez l'étranger.

D'autre part, l'échange d'informations entre les différents services policiers chargés de la lutte contre l'emploi d'étranger sans titre et les services de l'inspection du travail doit être amélioré. Effectivement, même si des opérations conjointes entre ces deux forces sont contraires aux dispositions de la convention, l'échange d'informations ne pourrait l'être, au risque de méconnaitre la souveraineté étatique. En effet, l'OIT n'est pas compétente pour interférer dans la politique pénale des États.

Compte tenu des peines prononcées, presque exclusivement pécuniaires, la dépénalisation de l'emploi d'étranger sans titre apporterait plus de souplesse pour les services répressifs. Grâce à une répression certaine, ferme et sévère sur le plan financier, les entreprises ne trouveraient plus d'avantage à employer un étranger sans autorisation de travail. Les rénovations de la lutte contre le travail détaché illégal, qui s'appuie sur une obligation de vigilance du donneur d'ordre pour fonder une amende administrative[10], pourraient servir de socle à une refonte de l'infraction d'emploi d'étranger sans titre. En effet, le travail détaché, vicié par le travail illégal et les conditions d'emploi différentes entre les travailleurs, est l'exemple emblématique attestant de la nécessité d'une purge du marché du travail pour plus d'équité.

Bien que le travail illégal soit une cause justifiant une OQTF, la passivité de l'action publique face à l'emploi d'étranger sans titre incite les étrangers à rester dans une situation précaire, et motive les employeurs à user d'une main d'œuvre bon marché, générant une économie sur les droits sociaux. Afin d'assurer la régulation du marché du travail, notamment par l'instauration de quotas professionnels, le système doit être purgé de ses vices. L'emploi d'étranger sans titre doit donc conduire l'État à se positionner tantôt pour la reconnaissance d'un statut régulier à ces

[10] Arnaud CASADO, « Lutte contre le détachement illégal de salariés », *JT* 2017, n° 194, p. 32.

travailleurs, tantôt pour un éloignement ferme. L'étranger irrégulier ne doit pas être privé de droits de subsistance et d'une protection au bénéfice d'une rentabilité entrepreneuriale. L'étranger régulier doit être privilégié pour s'insérer convenablement dans la société. Cette politique doit être conduite avec l'objectif de favoriser le travail régulier en réduisant la part de travail clandestin.

Mais l'immigration économique doit aussi prendre en compte l'immigration politique, qui doit être priorisée et adaptée, afin de faire face aux nouvelles contraintes qui pèsent sur elle.

§2. Une procédure d'asile adaptée aux nouvelles contraintes

Les demandes de protection internationale ont décuplé ces dernières années, passant de 35 520 en 2007 à 85 726 en 2016, en France[11]. Cependant, le délai moyen d'instruction reste long : 220,5 jours pour les procédures normales et 183 jours en ajoutant les procédures accélérées[12]. Sans compter, l'appel devant la CNDA pouvant porter le délai moyen au-delà de 14 mois[13]. Une adaptation de la procédure pour prendre en compte ces nouveaux paramètres est primordiale. Les délais d'instruction doivent être réduits fortement, afin d'éviter que cette procédure soit utilisée à des fins dilatoires, favorisant ainsi l'inéloignabilité de l'étranger (A). En contrepartie d'une procédure plus exigeante, les droits de demandeurs d'asile pourraient évoluer (B), afin de prendre notamment en compte un changement majeur de la géopolitique : les violences commises par des groupes non-étatiques, partiellement reconnues par la jurisprudence française.

A. Raccourcir des délais d'instruction pour une procédure moins dilatoire

Pour prévenir l'utilisation détournée de la procédure d'asile par des migrants économiques afin de perturber la procédure d'éloignement et rester ainsi sur le territoire, le député socialiste Jean-Marie Bockel[14] propose un renforcement général de la procédure d'asile. D'une part, un renforcement des moyens en personnel et en matériel de l'OFPRA pour traiter davantage de dossiers et réduire le délai d'instruction. D'autre part, mettre en œuvre une procédure d'extrême urgence pour les demandes d'asile manifestement infondées d'une durée maximum de 24h.

---

[11] Rapport d'activité, OFPRA, 2016, p. 37.
[12] *Ibid.*, p. 69.
[13] Rapport d'activité, CNDA, 2016, p. 8.
[14] Rapport d'information sur la lutte contre l'immigration clandestine dans l'Union européenne, présenté par Jean-Marie BOCKEL (député socialiste), 2002, p. 39.

Le raccourcissement du délai d'instruction est prôné par une multitude d'acteurs. La Cour des comptes révèle dans un récent référé[15] que le délai global d'instruction est de deux ans, un délai bien supérieur aux autres États européens. L'Allemagne détient un délai moyen d'instruction d'un an, et le Royaume-Uni rend généralement une décision de première instance en six mois, et plus de la moitié des décisions sont tranchées en un mois[16].

Dans une proposition de loi 2017, le groupe LR suggère plusieurs modifications pour « *rendre non attractive la demande d'asile pour les migrants économiques* »[17]. Premièrement, imposer un délai de quinze jours pour demander l'asile à partir du moment où l'étranger a passé la frontière. Pour sécuriser cette procédure et éviter les dérives, le délai pourrait débuter à partir d'une notification des droits, qui doit être faite dès que possible pour conserver l'effet utile d'une telle disposition. Au-delà de ce délai, une présomption de demande dilatoire sera opposée à l'étranger, qui verra sa demande traitée par la voie d'une procédure accélérée. Deuxièmement, ouvrir la procédure normale aux seuls ressortissants de pays « non-sûrs ». Troisièmement, examiner les demandes manifestement infondées en CRA. L'objectif fixé par cette proposition de loi est un raccourcissement du délai à quatre mois pour l'ensemble de la procédure de demande d'asile. Les députés LR proposent une distinction entre la procédure normale et la procédure accélérée, qui offrent aujourd'hui les mêmes droits aux étrangers. Il s'agirait d'abroger la suspension du recours auprès de la CNDA, ou encore assortir une OQTF à la décision de rejet de l'OFPRA. Le financement de moyens supplémentaires pour l'OFPRA reposerait sur les économies générées par la réduction du délai d'instruction, qui seraient de l'ordre de 10 à 15 millions pour un mois en moins, selon les estimations du ministère de l'intérieur.

Mais une procédure plus contraignante ne peut se justifier qu'à l'unique condition de redonner sa pleine efficience à la procédure d'asile.

---

[15] Cour des comptes, référé n° S 2015 0977 1 du 30 juillet 2015, L'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile.
[16] Jean ARIBAUD, Jérôme VIGNON, *Rapport à Monsieur le ministre de l'intérieur sur la situation des migrants dans le Calaisis*, Le pas d'après, Ministre de l'intérieur, Juillet 2015, p.45.
[17] Proposition de loi n° 4410 relative à l'immigration du 25 janvier 2017, présentée par Éric CIOTTI (député LR).

B. Faire évoluer les droits de demandeurs d'asile pour une procédure plus juste

La restauration de la véritable finalité de la procédure d'asile, proposée par le député socialiste Jean-Marie Bockel[18], permettrait de revaloriser les droits des réfugiés qui en ont besoin. En effet, l'interprétation de l'article 1 de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 définissant le statut des réfugiés, et plus particulièrement la notion de persécution, diverge entre les pays. L'interprétation traditionnelle reconnait le statut de réfugié aux personnes ayant subi des persécutions de la part d'un État et de ses agents, mais concernant les actes commis par des personnes non-publiques, l'interprétation est devenue bien trop complexe[19]. En effet, la France a multiplié les exceptions[20], ne s'estimant pas contrainte par la Convention de Genève, ce qui a contribué à brouiller la notion d' « *imputabilité de la persécution à un État en cas de persécution par des agents non publics* ».

Afin d'inclure dans un système protecteur des étrangers qui se retrouvent dans les limbes juridiques de l'inéloignabilité, une réforme du droit de l'asile doit être opérée pour rapprocher la définition du réfugié de celle retenue par la Cour suprême du Canada : « *un réfugié est une personne craignant d'être persécutée (quel que soit l'agent de persécution) que son État d'origine est incapable de protéger* »[21]. Avec une définition claire, en parfaite cohérence avec les recommandations du HCR[22], le traitement de la procédure gagnerait en simplicité, conférant une protection plus grande aux demandeurs d'asile. Les réfugiés persécutés par des groupes privés étant déjà demandeurs d'asile, seul le taux d'octroi de la qualité de réfugié augmenterait et non le nombre de demandes. Des conditions fermes pour la reconnaissance de ces persécutions, telle que la provenance d'un pays « non-sûr », associées au filtre contre l'immigration économique vu précédemment, cette ouverture n'engendrera aucun nouveau blocage. L'augmentation du nombre de réfugiés reconnus sur le territoire devra être indexée sur les quotas professionnels définis, afin d'intégrer les réfugiés dans le marché du travail, en interdisant toutefois une limite sur l'accueil des réfugiés.

---

[18] Rapport d'information sur la lutte contre l'immigration clandestine dans l'Union européenne, présenté par Jean-Marie BOCKEL (député socialiste), 2002, p. 38.
[19] Frédéric TIBERGHIEN, « Statut de réfugié et persécution par des agents non publics », *RFDA*, 1998, p. 244.
[20] Conseil d'État, arrêt de section n° 42074, *Dankha*, 27 mai 1983.
[21] Frédéric TIBERGHIEN, *op. cit*.
[22] « Droit d'asile en France : état des lieux (partie 4) », *Cultures & Conflits* n°23, 1996, pp. 47-85, : https://conflits.revues.org/616?lang=fr#bodyftn15

Mais pour qu'une politique d'immigration soit largement ouverte, l'État doit pouvoir maitriser les flux. Un contrôle renforcé de l'immigration irrégulière doit servir de base à un accueil décent des étrangers en situation régulière.

Section 2 – Le contrôle renforcé de l'immigration irrégulière, la base d'un accueil décent

Deux chantiers majeurs doivent être traités dans le cadre de la lutte contre l'immigration irrégulière : le renforcement de la coopération internationale (§1) et le rétablissement d'un régime effectif applicable à l'étranger en situation irrégulière (§2).

§1. Une coopération internationale concrète

La coopération internationale, bien que réelle, n'est pas dotée d'une réelle gouvernance pour la rendre concrète. L'Union européenne pourrait en être le socle, afin d'assurer l'obligation de solidarité européenne dans le contrôle de l'ensemble des frontières du continent[23] (A), et aider les pays de transit et d'origine pour résoudre les causes profondes de l'immigration, sous conditions d'une coopération réciproque (B).

A. Fixer une réelle solidarité européenne pour préserver l'espace Schengen

Face à l'augmentation significative des flux migratoires traversant l'Europe, l'espace Schengen est aujourd'hui en déclin. En effet, la crise migratoire de l'été 2015 a démontré le manque de planification et de concertation de la part des États, provoquant ainsi « *la remise en cause de la libre circulation dans l'espace Schengen et la prise de conscience de l'importance géopolitique de cet espace* »[24]. Certains États membres de cet espace ont montré des fragilités. La Grèce, dans une zone géographique complexe, a connu une importante instabilité du fait de la crise économique et de l'élection d'Alexis Tsípras, compliquant ainsi la gestion de la crise. « *Seuls 8% des arrivants en Grèce ont fait l'objet d'un enregistrement dans le système Eurodac* »[25], à cause de l'allègement des dispositifs de contrôle et de la fermeture d'un certain nombre de centres de rétention[26]. Le manque de solidarité s'est rapidement fait sentir lorsque le Conseil européen proposa une

[23] Pacte européen sur l'immigration et l'asile du 24 septembre 2008, p.7.
[24] Barbara LOYER, « L'Union européenne, un territoire en construction. Réflexions sur la crise des réfugiés de 2015 », *Hérodote*, vol. 164, no. 1, 2017, pp. 11-42.
[25] J. LEGENDRE et G. GORCE, « L'Europe au défi des migrants : agir vraiment ! », Sénat, rapport d'information n° 795 fait au nom de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur les migrants, 2016, p. 42.
[26] M. BILLOUT, « Accord UE-Turquie du 18 mars 2016 : une réponse fragile, ambiguë et partielle à la question migratoire », Sénat, rapport d'information n° 38 fait au nom de la mission d'information, 2016.

répartition des migrants par quotas entre les pays européens. En effet, l'Italie et la Grèce, les deux principales portes d'entrée sur le territoire Schengen, accueillent à elles seuls 40% des demandeurs d'asile en 2014[27]. Cependant, de nombreux États n'ont pas souhaité accueillir de migrants, et ont même radicalement modifié leurs politiques d'immigration. La Hongrie a décidé d'entamer une politique particulièrement hostile, en construisant un mur le long de sa frontière avec la Serbie, la Croatie et la Slovénie. L'Allemagne, la Slovaquie, l'Autriche, le Danemark, la Norvège, la Suède et la France ont également rétabli le contrôle à leurs frontières.

La gestion de l'espace Schengen doit donc être consolidée, puisque le contrôle aux frontières extérieures, première garantie de la libre circulation dans l'espace intérieur, n'est plus assuré efficacement. Il convient donc dans un premier temps d'exclure tout élargissement de cet espace, qui était pourtant envisagé à partir de cette année pour inclure la Bulgarie, la Roumanie et la Croatie. Parmi les trente-deux propositions de la commission d'enquête sur les frontières européennes, le contrôle des flux des personnes et des marchandises en Europe et l'avenir de l'espace Schengen[28], l'une apparait primordiale : renforcer la solidarité européenne par la mise en place d'une force de garde-frontières opérationnelle. La disparition des contrôles intérieurs implique un renforcement des frontières extérieures. Tous les États doivent contribuer à une délégation commune à une force inter-étatique. La nouvelle agence de garde-frontières et de garde-côtes, doit encore être renforcée et servir de véritable force d'appui au contrôle des frontières extérieures, avec des moyens humains et matériels considérables fournis par les États. L'imperméabilité des frontières extérieures est l'unique condition pour apaiser les tensions européennes, et mettre fin à la « Scheng-haine »[29].

Cette séparation ne doit cependant pas marquer la fin de la politique de voisinage. Au contraire, la coopération internationale doit aussi être renforcée par des aides au développement.

B. Aider les pays de transit et d'origine pour éteindre les causes profondes de l'immigration

Les migrations économiques, majoritaires, sont dues au manque de travail dans le pays d'origine, aux conditions de subsistance difficiles, ou encore en raison des défauts du système de

---

[27] Barbara LOYER, « L'Union européenne, un territoire en construction. Réflexions sur la crise des réfugiés de 2015 », *Hérodote*, vol. 164, no. 1, 2017, pp. 11-42.
[28] Rapport du Sénat n° 484, fait au nom de la commission d'enquête sur les frontières européennes, le contrôle des flux des personnes et des marchandises en Europe et l'avenir de l'espace Schengen, remis le 29 mars 2017, p. 13.
[29] *Ibid.*

santé. Pour lutter contre l'immigration irrégulière, il faut s'attaquer à ses causes profondes. Le rapport de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur les migrants propose quatre leviers : aider les États d'origine et de transit à contrôler les flux irréguliers de migrants, contribuer au renforcement de l'information des migrants, soutenir le développement économique des pays d'origine et créer un nouveau cadre de partenariat européen avec les pays tiers[30]. L'Union européenne devrait cependant être placée en tant qu'organe de gouvernance, afin de mutualiser et coordonner les politiques d'aides au développement. Ces aides, qui doivent être significatives, doivent également être conditionnées à une coopération loyale des États partenaires. Une proposition de loi de 2017 propose, par exemple, d'indexer la délivrance de visa sur le taux de LPC obtenus en temps utile[31].

La politique de soutien des pays d'origine et de transit a fait ses preuves. Les aides apportées à la Turquie, dans le cadre d'un accord du 18 mars 2016 afin de répondre à l'urgence humanitaire, à hauteur de trois milliards d'euros, ont permis de réduire drastiquement les flux. Le nombre d'entrées irrégulières sur le territoire grec a ainsi nettement diminué, passant de 2 000 par jour en février 2016 à 50 par jour au printemps[32].

§2. L'application d'un régime effectif à l'étranger irrégulier

Afin de « *se doter d'une véritable politique migratoire* »[33], l'immigration irrégulière doit être largement endiguée, au risque de mettre en péril une politique coordonnée. Le statut d'étranger en situation irrégulière inéloignable, qui plonge les migrants dans les « limbes juridiques », est la conséquence d'une politique de lutte contre l'immigration irrégulière malmenée, causant des insécurités autant pour l'étranger que pour la population qu'il côtoie (A). L'étranger en situation irrégulière doit être éloigné réellement (B), ou sa situation doit être régularisée.

---

[30] J. LEGENDRE et G. GORCE, « L'Europe au défi des migrants : agir vraiment ! », Sénat, rapport d'information n° 795 fait au nom de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur les migrants, 2016, pp. 95-99.
[31] Proposition de loi n° 4410 relative à l'immigration du 25 janvier 2017, présentée par Éric CIOTTI (député LR)
[32] M. BILLOUT, « Accord UE-Turquie du 18 mars 2016 : une réponse fragile, ambiguë et partielle à la question migratoire », Sénat, rapport d'information n° 38 fait au nom de la mission d'information, 2016, p. 10.
[33] J. LEGENDRE et G. GORCE, « L'Europe au défi des migrants : agir vraiment ! », *op.cit.*, p. 99.

A. Réduire la part des étrangers en situation irrégulière inéloignable, cause d'insécurité multiple

Le statut d'étranger en situation irrégulière inéloignable est une négation de l'individu, provoquant une double insécurité. D'une part, la situation incertaine dans laquelle est plongée cet étranger est une véritable insécurité juridique. Privé de tous droits, son avenir est incertain, et souvent funeste. D'autre part, dépourvu de droits économiques et sociaux, cet étranger est contraint de passer par la voie de l'illégalité pour survivre, en arborant deux chemins : le travail illégal ou la commission d'infractions. Le rapport annuel de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) de 2014 révèle l'implication importante d'étrangers dans la commission d'actes délictueux. Entre 2012 et 2013, le nombre d'étrangers mis en cause par la police nationale pour des crimes et délits, hors infractions routières ou relatives à la législation sur les étrangers, a augmenté de 8,4% (+ 10 763 mis en cause). Entre 2008 et 2013, le nombre d'étrangers mis en cause dans des vols avec violence a augmenté fortement de 75,1% (+ 17 351 faits), comme pour les vols sans violence, à hauteur de 63,8% (+ 1 420 mis en cause)[34]. La grande majorité des infractions qui sont commises relèvent toutefois de l'implication de français, mais les étrangers représentent tout de même 20,2% des faits relevés par la police nationale, alors que leur part dans la population française est de 6,3% en 2013[35].

A l'origine de cette situation se trouve un étranger dans une situation précaire, parfois privé de droits et inéloignable. La diminution du nombre de ces étrangers frappés par ce statut serait gage de sécurité, autant pour le migrant, dont l'avenir serait déterminé, que pour la population. Cette diminution doit passer par deux voies, impérativement cumulatives : une reconnaissance de droits, même temporaire, aux étrangers en situation d'inéloignabilité certaine et la réduction des causes d'inéloignabilité fragiles, afin de rendre l'éloignement tangible. L'étranger doit clairement être en situation de régularité ou d'irrégularité, et ne pas être placé dans un statut hybride, qui n'apporte aucune solution et provoque de nombreuses difficultés.

B. Rendre l'éloignement tangible

L'éloignement est contraint par de nombreuses causes d'inéloignabilité juridique et pratique. Mais l'abrogation de certaines causes juridiques serait, d'une part, impossible, compte-tenu de la valeur supra-législative des droits empêchant l'éloignement de certains étrangers et,

[34] ONDRP, Synthèse du rapport annuel, 2014, p. 33.
[35] https://www.insee.fr/fr/statistiques/1906669?sommaire=1906743.

d'autre part, contraire à l'État de droit français. La réduction du délai d'instruction des demandes d'asile pourrait cependant réduire incontestablement une partie de ces causes, qui se forment par la création d'un lien entre l'étranger et le territoire français, après une longue période d'attente. En effet, l'Allemagne et l'Angleterre, qui instruisent les dossiers de demandes d'asile dans un délai court, représentent à eux seuls la moitié des éloignements d'Europe[36]. La procédure de placement en rétention doit également être simplifiée pour éviter les irrégularités, qui représentent 22,2% des causes d'échec des mises à exécution des éloignements en 2015[37]. Cette simplification peut intervenir par un assouplissement législatif du contentieux. Mais la mise en œuvre d'une aide opérationnelle pourrait être aussi efficace et s'inscrire dans le respect du droit des étrangers. En effet, la moitié des irrégularités de procédure portent sur les conditions d'interpellation et de contrôle d'identité, des irrégularités de placement en garde à vue ou en retenue pour vérification du droit au séjour, et l'exercice des droits qui en découlent. Une formation spécifique des agents de police et de gendarmerie, ainsi qu'une plateforme de conseils juridiques pourraient pallier en partie ces irrégularités. Mais une réforme de ce « *contentieux de masse* »[38], qui représente plus du tiers des affaires de la justice administrative, apparait toutefois indispensable.

La réduction des causes d'inéloignabilité pratique est également un domaine central. L'absence de coopération d'un étranger, rendant impossible son identification et sa provenance, pourrait être résolue par une sanction administrative. La proposition de loi de 2015[39] de la sénatrice LR Natacha Bouchart suggère ainsi la clôture d'une demande d'asile d'un immigré qui ne coopère pas. Une coopération loyale pourrait, à l'inverse, être récompensée. Quant à l'absence de coopération internationale, l'intérêt du codéveloppement est fondamental. Mais les États européens doivent s'unir dans le cadre de l'Union européenne, pour bénéficier d'un poids sans commune mesure face à des États non-coopérants. Une indexation des visas sur les LPC et l'imposition d'une

---

[36] Eurostat, Base de données : Population et conditions sociales : Application de la législation d'immigration : http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/database.

[37] Rapport au Parlement, « Les étrangers en France », rapport sur les données de 2015, Direction de l'information légale et administrative, 2016, p. 84

[38] Olivier LECUCQ, « Le contentieux des étrangers : un contentieux de masse auquel il faut faire face », *AJDA*, 2012, p. 1210.

[39] Proposition de loi n° 208 relative à la lutte contre l'immigration irrégulière et clandestine du 1er décembre 2015, présentée par Natacha BOUCHART (sénatrice LR), article 5.

flexibilité plus grande avec les consulats[40], par l'obligation de l'usage de la visioconférence, pourraient résoudre les blocages et réaliser des économies de transfèrements.

Selon de nombreux observateurs, les flux migratoires perdureront dans le temps, compte-tenu de la situation favorable de l'Europe[41] et du contexte géopolitique instable des continents africain et asiatique. Une politique migratoire, bienveillante mais stricte, généreuse mais raisonnée, ouverte mais sélective, doit être décidée rapidement. L'urgence, autant humanitaire que sécuritaire, appelle l'Union européenne à se saisir de la question, compte-tenu de son rôle prédominant dans ce domaine.

---

[40] Proposition de loi n° 4410 relative à l'immigration du 25 janvier 2017, présentée par Éric CIOTTI (député LR).

[41] J. LEGENDRE et G. GORCE, « L'Europe au défi des migrants : agir vraiment ! », Sénat, rapport d'information n° 795 fait au nom de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur les migrants, 2016, pp. 95-99.

CONCLUSION GÉNÉRALE

La lutte contre l'immigration irrégulière, en tant que pilier d'une politique migratoire cohérente, est l'un des enjeux prioritaires du quinquennat du nouveau Président de la République, Emmanuel Macron. De nombreuses forces sont à sa disposition, principalement la police aux frontières qui bénéficie de moyens importants et divers. La coordination entre les forces de sécurité intérieure et extérieure témoigne du mouvement contemporain de « policiarisation »[42] des armées, un rapprochement utile pour prendre en charge une menace protéiforme et pluridimensionnelle. Cependant, le périmètre large de cette mission, qui inclut la quasi-totalité des acteurs de la sécurité et de la défense, se révèle aussi être une faille. En effet, à défaut d'une politique globale et objectivée en matière migratoire, la planification d'une stratégie commune est complexe, comme l'atteste le manque d'implication des services douaniers dans les instances de coordination[43].

Les ILE, bien que nombreuses, souffrent également d'un affaiblissement par le droit international. L'OIT s'oppose ainsi à l'association entre lutte contre l'emploi d'étranger sans titre et lutte contre l'immigration irrégulière, et le droit européen interdit la prescription d'une peine d'emprisonnement pour les infractions d'entrée et de séjour irréguliers[44], bouleversant ainsi le droit français de la garde-à-vue, fondé sur l'emprisonnement. Bien que le système juridique ait été adapté, notamment par l'introduction d'une mesure de retenue spécifique, l'éloignement des étrangers en situation irrégulière est contraint lui aussi par de nombreuses limites juridiques et pratiques. L'inéloignabilité de l'étranger[45] se révèle être ainsi une source d'insécurité, autant pour l'intéressé qui ne peut bénéficier de droits économiques et sociaux, que pour la population qui subit parfois le désordre engendré par cette situation de précarité.

Une réelle politique migratoire doit être définie et mise en œuvre. Par le contrôle de l'immigration, l'Etat peut prétendre à un accueil décent dans la limite de ces capacités. L'exemple

---

[42] Xavier LATOUR, « Les forces de sécurité françaises et la lutte contre l'immigration clandestine », *Rev. crit. DIP*, 2016, p. 637.
[43] Cour des comptes, L'action de la douane dans la lutte contre les fraudes et trafics, janvier 2015, p. 113.
[44] CJUE, 6 déc. 2011, C-329/11, Alexandre Achughbadian c/ Préfet du Val de Marne ; CJUE, 7 juin 2016, C-47/15, Sélina Affum c/ Préfet du Pas-de-Calais et Procureur général de la Cour d'appel de Douai.
[45] Charles GOSME, « Les limbes de l'inéloignabilité : la nouvelle condition juridique de l'étranger », *Rev. crit. DIP*, 2015, p. 43.

australien démontre que l'immigration « choisie », avec raison, peut être le moteur d'une politique économique efficace et respectueuse des enjeux humanitaires du monde contemporain.

La question migratoire est au cœur des enjeux de société, et la population attend des réponses claires. Ces préoccupations se manifestent en partie à travers le vote Front national, en faveur d'une restriction de l'immigration. Les craintes sont aujourd'hui telles que Marine le Pen a été qualifiée pour le second tour de l'élection présidentielle, et a récolté 33,9% des suffrages au second tour[46]. La peur de l'immigration est réelle et sérieuse, et touche une grande majorité de français. En février 2015, le « baromètre de la confiance politique » du Cevifop[47] indique que 69% de la population estime qu'il y a trop d'étrangers en France, soit vingt points de plus qu'en 2009. Cette impression vient en réalité des déficits de la politique d'intégration des étrangers en France, « *à l'origine directe ou indirecte de tensions sociales ou ethniques graves, lourdes de menaces pour l'avenir* »[48]. La lutte contre l'immigration irrégulière ne doit donc pas être uniquement sécuritaire. Une politique d'immigration globale doit impérativement être décidée pour réduire ce sentiment de crainte, ou d'abandon, qui touche les Français.

L'Etat doit « *se doter d'une véritable politique migratoire* »[49] en urgence, et assumer une politique explicite. En effet, selon Michèle Tribalat dans *Les Yeux grands fermés*[50], le silence des élites alimente le vote extrémiste. La négation du problème pourrait avoir le même effet. Les politiques doivent ainsi lutter contre deux crises communes : une crise migratoire et une crise identitaire.

---

[46] http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2017/05/07/les-resultats-du-second-tour-de-l-election-presidentielle-2017_5123789_4355770.html.

[47] « 69% des Français pensent qu'il y a trop d'immigrés », *Le Point*, 2015 : http://www.lepoint.fr/politique/69-des-francais-pensent-qu-il-y-a-trop-d-immigres-26-02-2015-1908159_20.php.

[48] Cour des comptes, *L'accueil des immigrants et de l'intégration des populations issues de l'immigration*, 2004 p. 387.

[49] J. LEGENDRE et G. GORCE, « L'Europe au défi des migrants : agir vraiment ! », Sénat, rapport d'information n° 795 fait au nom de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur les migrants, 2016, p. 99.

[50] Michèle TRIBALAT, *Les Yeux grands fermés. L'immigration en France*, Denoël, Paris, 2010.

TABLE DES ANNEXES

ANNEXE I

Détection des passages illégaux des frontières extérieures de l'Union européenne en 2015 (extrait du rapport FRONTEX – Risk analysis for 2016)

ANNEXE II

Détection des passages illégaux des frontières extérieures de l'Union européenne en 2016 (extrait du rapport FRONTEX – Risk analysis for 2017)

ANNEXE III

Evolution des demandes d'asile en Europe entre 2005 et 2015 (extrait de la base de données Eurostat)

ANNEXE IV

Eloignements et départs entre 2010 et 2015 (extrait du rapport sur les étrangers de 2015)

ANNEXE V

Mesures d'éloignement prononcées et exécutées entre 2010 et 2014 (extrait du rapport sur les étrangers de 2015)

ANNEXE VI

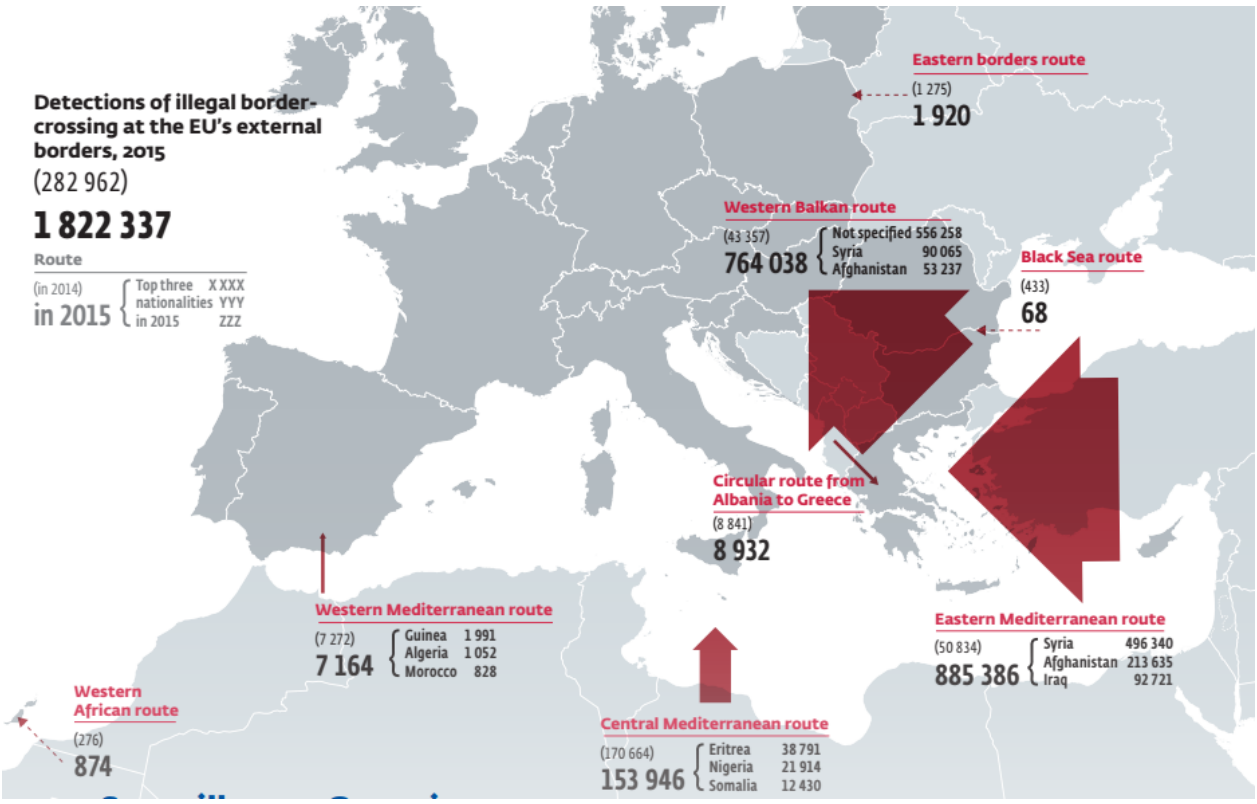
Taux de laissez-passer consulaires délivrés en temps utile entre 2010 et 2015 (extrait du rapport sur les étrangers de 2015)

ANNEXE VII

Tableau comparatif des mesures d'éloignement prononcées avec le taux de laissez-passer consulaires délivrés en temps utile en 2014 et 2015 (extrait du rapport sur les étrangers de 2015)

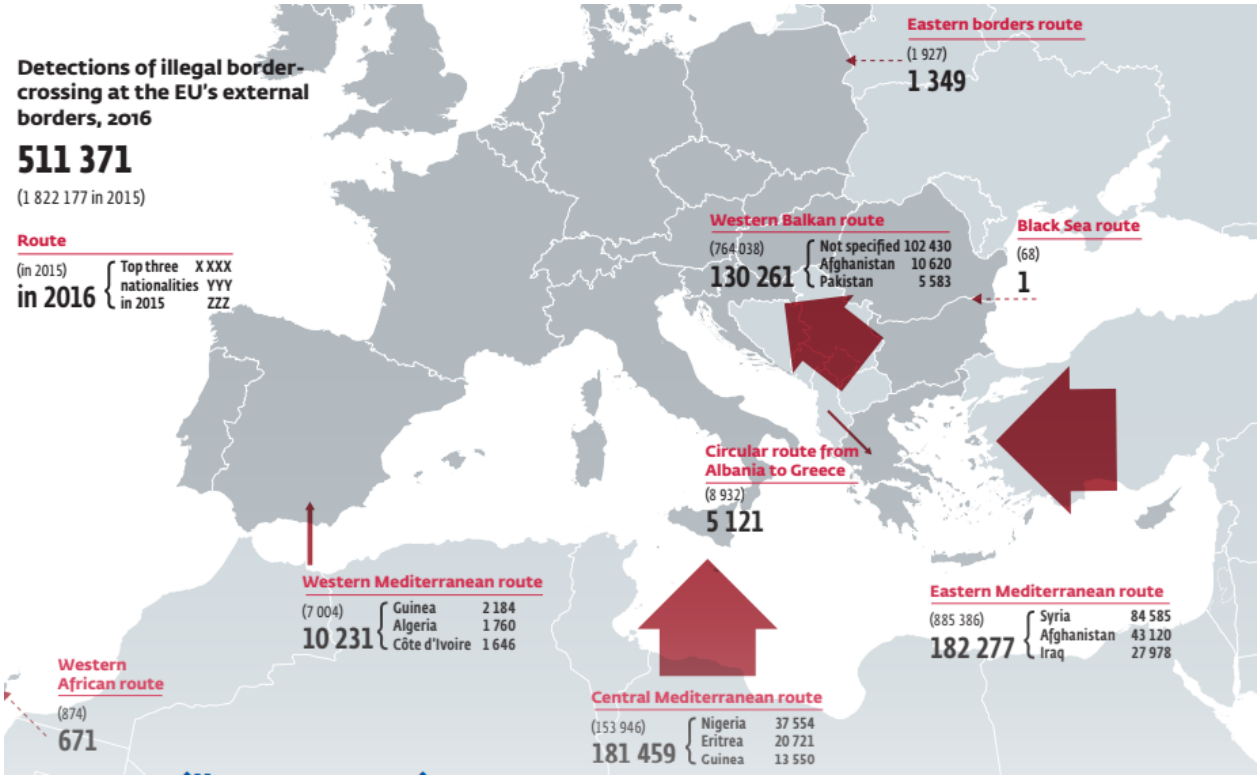
ANNEXE I

Détection des passages illégaux des frontières extérieures de l'Union européenne en 2015



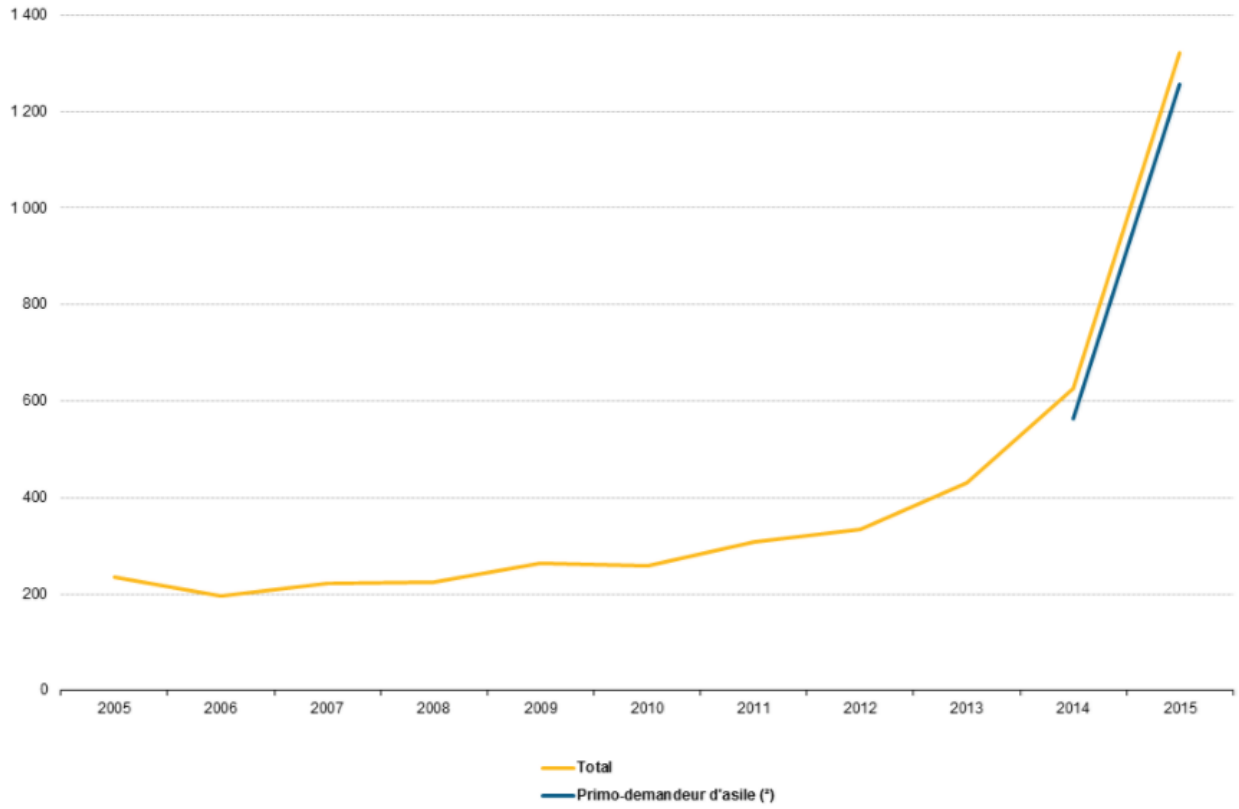
ANNEXE II

Détection des passages illégaux des frontières extérieures de l'Union européenne en 2016



ANNEXE III

Evolution des demandes d'asile en Europe entre 2005 et 2015



(¹) 2005–2007: UE-27 et extra-UE-27.
(²) 2005–2013: non disponible.
Source: Eurostat (codes des données en ligne: migr_asyctz et migr_asyappctza)

ANNEXE IV

Eloignements et départs entre 2010 et 2015

Éloignements et départs								
Libellés mesures	Mesures détaillées	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Évolution 2015/2014
Éloignements non aidés	retours forcés RPT*	6401	4015	4136	4656	6515	7039	+8%
	dont vers les pays tiers	*6374*	*3992*	*4127*	*4650*	*5675*	*6311*	*11%*
	réadmissions RPT*	3504	5728	6316	6038	5314	5014	- 6 %
	renvois forcés RUE**	2129	2804	2934	3382	3332	3432	3 %
	Total Forcés	12034	12547	13386	14076	15161	15485	2 %
	retours spontanés RPT*	3437	5363	6645	5377	4060	2791	-31 %
	renvois spontanés RUE**	855	1418	1810	1400	721	597	-17 %
	Total spontanés	4292	6781	8455	6777	4781	3388	-29 %
TOTAL ÉLOIGNEMENTS NON AIDÉS		16326	19328	21841	20853	19942	18873	-5 %
Éloignements aidés	retours aidés RPT*	2137	2397	1988	1382	1465	1079	-26 %
	renvois aidés RUE**	1159	1202	2983	518	82	39	-52 %
TOTAL ÉLOIGNEMENTS AIDÉS		3296	3599	4971	1900	1547	1118	-28 %
TOTAL ÉLOIGNEMENT (A)		19622	22927	26812	22753	21489	19991	-7 %
Départs volontaires aidés	départs volontaires RPT* aidés	2422	3923	4269	3329	2710	2950	9 %
	départs volontaires RUE** aidés	5982	6062	5741	999	220	143	-35 %
TOTAL départs volontaires aidés (B)		8404	9985	10010	4328	2930	3093	6 %
DÉPARTS SPONTANÉS (C)		-	--	-	-	3187	6512	+104%-
TOTAL sorties du territoire (A)+ (B)		28026	32912	36822	27081	27606	29596	7 %

Source : DGEF/DSED-DCPAF

*- RPT : ressortissants de pays tiers.

** RUE : ressortissants de l'Union européenne.

ANNEXE V

Mesures d'éloignement prononcées et exécutées entre 2010 et 2014

Mesures prononcées et exécutées						
	Mesures détaillées	2010	2011	2012	2013	2014
Retour RPT	Mesures prononcées	76 526	72 333	80 178	81 979	75 690
	Mesures exécutées	11 775	12 769	11 415	12 040	10 909
Réadmissions RPT dans UE	Mesures prononcées	7 970	6 204	6 287	6 178	7 135
	Mesures exécutées	5 728	6 316	6 038	5 314	5 014
Renvois ressortissants UE	Mesures prononcées	9 608	12 331	10 932	8 072	6 166
	Mesures exécutées	5 424	7 727	5 300	4 135	4 068
MESURES PRONONCÉES TOTAL ÉLOIGNEMENT		94 104	90 868	97 397	96 229	88 991
MESURES EXÉCUTÉES TOTAL ÉLOIGNEMENT		32 912	36 822	27 081	27 606	29 596

Source : MI - DGEF et DCPAF

ANNEXE VI

Taux de laissez-passer consulaires délivrés en temps utile entre 2010 et 2015

Laissez-passer consulaires						
Libellés mesures	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Laissez-passer demandés	10 668	8 350	6 515	7 022	7 423	6 647
Laissez-passer obtenus dans les délais utiles	3 493	2 460	2 403	2 474	2 857	2 859
Laissez-passer obtenus hors délai	318	227	177	168	207	200
Laissez-passer refusés	3 766	1 787	1 481	1 327	1 144	770
Demandes laissées sans réponse (demandes - réponses)	3 091	3 876	2 454	3 053	3 215	2 818
Taux de délivrance dans délai	32,7 %	29,5 %	36,9 %	35,2 %	38,5 %	43 %

Source : MI - DGEF

ANNEXE VII

Tableau comparatif des mesures d'éloignement prononcées avec le taux de laissez-passer consulaires délivrés en temps utile en 2014 et 2015

Année 2014

N°	Pays	NOMBRE DE MESURES D'ÉLOIGNEMENT PRONONCÉES	NOMBRE DE MESURES D'ÉLOIGNEMENT EXÉCUTÉES (sans compter les aides au départ et les départs spontanés)	DEMANDES LPC	TAUX DE RECONNAISSANCE DE LA NATIONALITÉ	TAUX DE DÉLIVRANCE DES LPC DANS LES DÉLAIS
1	ALGÉRIE	9 223	1 698	1 063	47,3 %	41,7 %
2	MAROC	7 797	2 153	842	32,3 %	26,0 %
3	TUNISIE	7 453	2 210	1 840	35,6 %	27,2 %
4	MALI	2 908	308	93	26,9 %	19,4 %
5	BANGLADESH	2 522	145	84	21,4 %	17,9 %
6	SÉNÉGAL	2 352	561	96	44,8 %	37,5 %
7	PAKISTAN	2 267	554	92	37,0 %	23,9 %
8	ÉGYPTE	1 956	372	187	18,2 %	15,5 %
9	INDE	1 455	322	217	21,2 %	17,1 %
10	MAURITANIE	1 127	61	41	26,8 %	26,8 %
TOTAL ET TAUX MOYEN TOUS PAYS		96 229	21 489	7 423	46 %	38,5 %

Année 2015

N°	Pays	NOMBRE DE MESURES D'ÉLOIGNEMENT PRONONCÉES	NOMBRE DE MESURES D'ÉLOIGNEMENT EXÉCUTÉES (sans compter les aides au départ et les départs spontanés)	DEMANDES LPC	TAUX DE RECONNAISSANCE DE LA NATIONALITÉ	TAUX DE DÉLIVRANCE DES LPC DANS LES DÉLAIS
1	ALGÉRIE	8 298	1 633	1 107	54,1 %	47,7 %
2	MAROC	6 563	2 014	746	34,6 %	24,0 %
3	TUNISIE	5 507	1 611	1 552	34,5 %	24,6 %
4	MALI	2 485	262	83	39,8 %	25,3 %
5	PAKISTAN	2 358	550	94	46,8 %	43,6 %
6	BANGLADESH	2 171	109	63	22,2 %	15,9 %
7	SÉNÉGAL	2 067	508	118	55,9 %	46,6 %
8	ÉGYPTE	1 708	283	162	11,7 %	10,5 %
9	INDE	1 154	266	178	21,4 %	20,8 %
10	MAURITANIE	829	50	28	35,7 %	25,0 %
TOTAL ET TAUX MOYEN TOUS PAYS		88 991	19 991	6 647	51,6 %	43,0 %

Source DSED

Bibliographie

Ouvrages

Zéhina AÏT-EL-KADI et Xavier VANDENDRIESSCHE, Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile 2017 annoté et commenté, 7ème ed., Codes Dalloz Professionnels, Paris, Dalloz, 2016.

Emmanuel AUBIN, *Droit des étrangers*, 3ème édition, Master, Issy-les-Moulineaux, Gualino, 2014.

Jean-Michel BELORGEY, *Le droit d'asile*, 2ème éd., Systèmes, Issy-les-Moulineaux, L.G.D.J, 2016.

Georges CARROT, *Histoire de la police française : tableaux, chronologie, iconographie*, Approches, Paris, Tallandier, 1992.

Jean-Paul GOUREVITCH, *Les migrations en Europe, les réalités du présent, les défis du futur*, Nord Compo, Paris, Acropole, 2007.

Fabienne JAULT-SESEKE, Sabine CORNELOUP, Ségolène BARBOU DES PLACES, *Droit de la nationalité et des étrangers*, Thémis, Paris, PUF, 2015.

Thomas LACROIX, *Migrants, l'impasse européenne*, Malakoff, Armand Colin, 2016.

Marie MONNET, *Homo viator, la libre circulation des personnes entre ancienne et nouvelle mondialisation*, Cerf Patrimoines, Paris, Cerf, 2016.

Abdelmalek SAYAD, *La double absence. Des illusions de l'émigré aux souffrances de l'immigré*, Points, Paris, Seuil, 1999.

Michèle TRIBALAT, *Les Yeux grands fermés. L'immigration en France*, Denoël, Paris, 2010.

Vincent VIET, *La France immigrée*, construction d'une politique 1914-1997, Fayard, 1998.

Articles

Koffi ANNAN, « Les migrants font avancer l'humanité », Le Monde, 6 juin 2006.

Dominique ALBERTINI, « Extrême droite : de la Finlande à la Grèce, la dérive européenne », Libération, 20 mai 2016.

Sara GHIBAUDO, « Deux des terroristes étaient entrés en Europe avec les migrants », France TV info, 2015 : http://www.francetvinfo.fr/faits-divers/deux-des-terroristes-etaient-entres-en-europe-avec-les-migrants_1714875.html.

Anne GUILLARD, « Migrants à Calais : les associations dénoncent " un déni incompréhensible, inacceptable" », Le Monde, 2017 : http://www.lemonde.fr/societe/article/2017/02/28/migrants-a-calais-les-associations-denoncent-un-deni-incomprehensible-inacceptable_5087097_3224.html.

Florian LOISY, « Des incidents en série suivis de libérations », Le Parisien, 2016 : http://www.leparisien.fr/espace-premium/essonne-91/des-incidents-en-serie-suivis-de-liberations-13-06-2016-5877397.php.

Florian LOISY, « L'expulsion quasi impossible des sans-papiers », Le Parisien, 2016 : http://www.leparisien.fr/espace-premium/essonne-91/l-expulsion-quasi-impossible-de-certains-sans-papiers-13-06-2016-5877399.php.

Jean-Marc MANACH, « Les "doigts brûlés" de Calais », Le Monde diplomatique, 2009 : http://www.monde-diplomatique.fr/carnet/2009-09-25-Calais.

Communiqué de presse, Commission européenne, « A European Border and Coast Guard to protect Europe's External Borders, Strasbourg, 15 décembre 2015.

Communiqué de presse, La Commission lance une discussion sur le futur cadre en faveur de systèmes d'information plus robustes et plus intelligents au service des frontières et de la sécurité intérieure, Bruxelles, 6 avril 2016.

Revues

Cols bleus, Marine nationale 2016, dossier d'information, hors-série, septembre 2016

« Calais, la jungle démantelée », Civique n°235, Octobre-Novembre 2016.

Police Magazine n°2, La technologie au service des missions de police, septembre 2016

« La coopération n'a pas de frontière », *Civique,* n°232, avril-mai 2016

Rapports

Pour un modèle français d'intégration, Premier rapport annuel, Haut Conseil à l'intégration, Collection des rapports officiels, La documentation française, 1991.

Patrick WEIL, *Pour une politique d'immigration juste et efficace*, Rapport au Premier Ministre, 1997.

Rapport d'information sur la lutte contre l'immigration clandestine dans l'Union européenne, présenté par Jean-Marie BOCKEL, 2002.

Cour des comptes, *L'accueil des immigrants et de l'intégration des populations issues de l'immigration*, 2004

Comité interministériel de contrôle de l'immigration, *Les orientations de la politique de l'immigration*, troisième rapport au Parlement en application de l'article L. 110-10 du CESEDA, 2007

Cour des comptes, *La gestion des centres et des locaux de rétention administrative (exercices 2006 à 2008)*, 2009.

Réflexion doctrinale interarmées n°184/DEF/CICDE/NP, *Contribution des armées à la lutte contre l'immigration irrégulière (LC2I)*, 2010.

Agence des droits fondamentaux de l'UE, *Les droits fondamentaux des migrants en situation irrégulière dans l'UE*, Luxembourg, Office des publications de l'UE, 2012.

Comité Interministériel de contrôle de l'immigration, *Les chiffres de la politique de l'immigration et de l'intégration*, Année 2011, Neuvième Rapport au Parlement, 2012.

Rapport au Parlement, *Les étrangers en France*, rapport sur les données de 2012, Direction de l'information légale et administrative, Paris, 2013.

Sécuriser les parcours des ressortissants étrangers en France, Rapport au Premier ministre de Matthias FEKL, 2013.

Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales, *Synthèse du rapport annuel*, 2014.

Cour des comptes, *L'action de la douane dans la lutte contre les fraudes et trafics*, 2015.

Frontex, *Annual risk analysis*, 2015.

Jean ARIBAUD, Jérôme VIGNON, *Rapport à Monsieur le ministre de l'intérieur sur la situation des migrants dans le Calaisis*, Le pas d'après, Ministre de l'intérieur, 2015.

Cour des comptes, référé n° S 2015 0977 1, *L'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile*, 2015

F. KELLER, *Mieux financer la sécurité de l'Union européenne*, rapport d'information n° 397 fait au nom de la commission des Affaires européennes, déposé le 11 février 2016.

Frontex, *Annual risk analysis*, 2016.

Rapport au Parlement, *Les étrangers en France*, rapport sur les données de 2015, Direction de l'information légale et administrative, Paris, 2016.

Office français de protection des réfugiés et des apatrides, *Rapport annuel d'activité*, 2016.

Cour nationale du droit d'asile, *Rapport annuel d'activité*, 2016.

J. LEGENDRE et G. GORCE, *L'Europe au défi des migrants : agir vraiment !*, Sénat, rapport d'information n° 795 fait au nom de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur les migrants, 2016.

M. BILLOUT, *Accord UE-Turquie du 18 mars 2016 : une réponse fragile, ambiguë et partielle à la question migratoire*, Sénat, rapport d'information n° 38 fait au nom de la mission d'information, 2016.

Cour des comptes, *Les opérations extérieures de la France 2012-2015*, 2016.

Cour des comptes, *L'emploi des forces mobiles de la police et de la gendarmerie nationales : des capacités en voie de saturation, un pilotage à renforcer*, 2017.

Frontex, *Annual risk analysis*, 2017.

Europol, *SOCTA Report*, 2017.

Rapport du Sénat n° 484, fait au nom de la commission d'enquête sur les frontières européennes, le contrôle des flux des personnes et des marchandises en Europe et l'avenir de l'espace Schengen, 2017.

Propositions de loi

Proposition de loi n° 208 relative à la lutte contre l'immigration irrégulière et clandestine du 1er décembre 2015, présentée par Natacha BOUCHART.

Proposition de loi n° 4410 relative à l'immigration du 25 janvier 2017, présentée par Éric CIOTTI.

Articles de doctrine

Younès AHOUGA, Rahel KUNZ, « " Gendarme de l'Europe " ou " chef de file " ? Le Maroc dans le dispositif régulateur des migrations euro-méditerranéennes », *Critique internationale*, 1/2017 (N° 74), p. 95-115.

Zéhina AÏT-EL-KADI, « Délivrance des visas touristiques : une politique à géométrie variable », *JT* 2010, n° 126, p. 22.

Emmanuel AUBIN, « La loi du 7 mars 2016 : le changement en droit des étrangers, c'est maintenant ? », *ADJA*, 2017, p. 677.

Émeline BRIANTAIS, « L'inspecteur n'est pas un flic », *Plein droit*, 1/2012 (n° 92), p. 6-10.

Oli BROWN, « Migrations et changements climatiques », *Serie Migration Research* n°31, OIM, 2008.

Raimondo CAGIANO DE AZEVEDO, Gérard-François DUMONT, « Les migrations internationales face aux nouvelles frontières de l'Europe », *Population & Avenir*, 4/2012 (n° 709), p. 17-19.

Arnaud CASADO, « Lutte contre le détachement illégal de salariés », *JT* 2017, n° 194, p. 32.

Sara CASELLA COLOMBEAU, « La frontière définie par les policiers », *Plein droit*, 4/2010 (n° 87), p. 12-15.

Ayse CEYHAN, « Les technologies européennes de contrôle de l'immigration. Vers une gestion électronique des « personnes à risque » », *Réseaux*, vol. 159, no. 1, 2010, pp. 131-150.

Catherine-Amélie CHASSIN, « La réforme de l'asile : une loi tant attendue et déjà inadaptée ? », *AJDA*, 2015, p. 1857.

Didier CHAUVAUX et Thierry-Xavier GIRARDOT, « La consignation à bord d'un navire d'un étranger qui n'est pas autorisé à entrer sur le territoire français n'est pas une voie de fait », *AJDA* 1997, p. 575.

CJUE, « Etrangers : conditions de délivrance du "visa Schengen" », décision n° C-84/12 du 19 décembre 2013, *D.* 2014, p. 82.

CJUE, « Dépénalisation partielle de l'entrée irrégulière par la directive Retour », *AJ pénal* 2016, p. 387.

Emilie DERENNE, « Le trafic illicite de migrants en mer méditerranée : une menace criminelle sous contrôle ? », *Collection des études de l'INHESJ*, ISSN 2265-447X, 2013.

Gérard DUBEY, « La condition biomérique. Une approche socio-anthropologique des techniques d'identification biométrique », *Raisons politiques*, 4/2008 (n° 32), p. 9-33.

Antoine DURUP DE BALEINE, « Visas Schengen et accords de représentation consulaire entre États », *AJDA* 2017, p.31.

C. FLEURIOT, « Bruxelles veut renforcer la surveillance des frontières extérieures de l'espace Schengen », *Dalloz actualité*, 2011.

C. FLEURIOT, « "Directive retour" et peine d'emprisonnement : l'article L. 621-1 du CESEDA épinglé », *Dalloz actualité*, 2011.

Jérôme FOURQUET, « La question des migrants et les fractures de la société française », *Commentaire*, 4/2015 (Numéro 152), p. 864a-869.

Anne GALINIER, « L'accès aux soins des étrangers malades en situation irrégulière dans les centres de rétention administrative », *RDSS*, 2012, p. 125.

Laurent GAMET, « Critique du droit pénal du travail », *Droit social*, 2014, p. 446.

Valéry GAUDIN et Emmanuel ROUX, « FRONTEX, Coopération policière internationale », *Répertoire Dalloz de droit pénal et de procédure pénale*, 2010, 157-160.

Charles GOSME, « Les limbes de l'inéloignabilité : la nouvelle condition juridique de l'étranger », *Rev. crit. DIP*, 2015, p. 43.

Flore GUBERT, « (In)cohérence des politiques migratoires et de codéveloppement françaises. Illustrations maliennes », *Politique africaine*, 1/2008 (N° 109), p. 42-55.

Jean Paul JACQUÉ, « Crise des valeurs dans l'Union européenne ? », *RTD eur*., 2016, p. 213.

François JULIEN-LAFERRIERE, « Dossier 440, Contentieux du droit des étrangers », *Dalloz professionnels*, Pratique du contentieux administratif, 2016.

Nicolas KLAUSSER, « L'intervention d'un avis du médecin de l'ARS, circonstance nouvelle rendant recevable le référé-liberté », *La Revue des Droits de l'Homme*, 2015.

Jean-François LACHAUME, « Violation de la règle de droit, Article 6 Protection constitutionnelle des étrangers », *Répertoire Dalloz de contentieux administratif*, 2013.

Xavier LATOUR, « Les forces de sécurité françaises et la lutte contre l'immigration clandestine », *Rev. crit. DIP*, 2016, p. 637.

Sylvain LAURENS, « " 1974 " et la fermeture des frontières. Analyse critique d'une décision érigée en turning-point », *Politix*, 2/2008 (n° 82), p. 69-94.

Olivier LECUCQ, « Le contentieux des étrangers : un contentieux de masse auquel il faut faire face », *AJDA,* 2012, p. 1210.

Olivier LECUCQ, « Etranger, Maintien en zone d'attente », *Répertoire Dalloz de contentieux administratif*, 2013, p. 107.

Barbara LOYER, « L'Union européenne, un territoire en construction. Réflexions sur la crise des réfugiés de 2015 », *Hérodote*, vol. 164, no. 1, 2017, pp. 11-42.

Timera MAHAMET, « Mots et maux de la migration. De l'anathème aux éloges », *Cahiers d'études africaines*, 1/2014, p. 27-47.

Alexis MARIE, « L'urgence de la réforme : la demande d'asile dans le contexte géopolitique », *RTD Eur*., 2016, p. 11.

Horatia MUIR WATT, « Désastre humanitaire et droit international privé : de la jungle de Calais au labyrinthe de Dublin », *Rev. crit. DIP*, 2016, p. 345.

Karine PARROT et Carlo SANTULLI, « La “directive retour“, l’Union européenne contre les étrangers », *Rev. crit. DIP*, 2009, p. 205.

Karine PARROT, « Protection de la vie privée et familiale d’un étranger délinquant », *Rev. crit. DIP*, 2011, p. 353.

Antoine PECOUD, « La crédibilité des politiques d’immigration à l’épreuve des sans-papiers », *Migrations Société*, vol. 126, no. 6, 2009, pp. 9-18.

Pierre PIAZZA, « Biométrisation : les étrangers ciblés », *Plein droit*, vol. 85, no. 2, 2010, pp. 16-19.

Étienne PIGUET, Antoine PECOUD, Paul DE GUCHTENEIRE, « Changements climatiques et migrations : quels risques, quelles politiques ? », *L'Information géographique*, 4/2011 (Vol. 75), p. 86-109.

Christophe POULY, « Des pratiques policières aux limites de la légalité », *Plein droit*, 2/2009 (n° 81), p. 7-10.

Claire RODIER, « Externaliser la demande d’asile », *Plein droit*, 2/2015 (n° 105), p. 10-13.

Paul SCHOUKENS et Danny PIETERS, « Travailleurs migrants, étrangers et citoyens européens : quelle protection sociale ? L’accès des travailleurs migrants irréguliers à la protection sociale », *RDSS* n°4/2005, 2005, p. 529.

S.S., « Passage aux Frontières – Fichier – Parafe : mode d’emploi », *JT* 2010, n° 126, p. 11.

Louise TASSIN, « Le mirage des hotspots. Nouveaux concepts et vieilles recettes à Lesbos et Lampedusa », *Savoir/Agir*, 2/2016 (N° 36), p. 39-45.

Caroline THIBAUDEAU, « Psychanalyse du soupçon, l'altérité mise à l'épreuve », *Topique*, 1/2013 (n° 122), p. 45-60.

Frédéric TIBERGHIEN, « Statut de réfugié et persécution par des agents non publics », *RFDA*, 1998, p. 244.

Dominique TURPIN, « La loi du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France, Mieux accueillir les uns / mieux éloigner les autres », *Rev. crit. DIP*, 2016, p.235.

Dominique TURPIN, « La loi n° 2006-911 du 2 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration : choisir pour ne plus subir ? », *Rev. crit. DIP, 2007*, p.1.

Céline VAN MUYLDER, « Le droit au respect de la vie privée des étrangers », *RFDA*, 2001, p. 797.

« Loi étrangers du 7 mars 2016. Une réforme d'ampleur pour un droit toujours plus complexe et incertain », Dossier spécial, *Dictionnaire permanent droit des étrangers*, 2016, p. 37.

« Droit d'asile en France : état des lieux (partie 4) », *Cultures & Conflits* n°23, 1996, pp. 47-85.

Sites internet

http://www.interieur.gouv.fr/

http://www.immigration.interieur.gouv.fr/

http://www.ofpra.gouv.fr/

http://www.ofii.fr/

http://www.assemblee-nationale.fr/

http://www.senat.fr/

https://www.cnil.fr

http://www.consilium.europa.eu/fr/home/

https://www.insee.fr/

https://www.ccomptes.fr/

TABLE DES MATIÈRES

Table des abréviations 3

Sommaire 4

Introduction générale 5

Section 1 – Les différents types d'immigration 6

§1. Les migrants en situation régulière 6

§2. Le migrant en situation irrégulière 8

Section 2 – La mutation des politiques publiques 9

§1. La régulation progressive de l'immigration 10

§2. Face à la crise migratoire, la lutte renforcée contre l'immigration irrégulière 13

TITRE I – La diversité des moyens de lutte contre l'immigration irrégulière 15

Chapitre 1 – Les capacités des forces de sécurité et de défense 17

Section 1 – Les multiples acteurs 17

§1. La police aux frontières 17

A. L'histoire de la police aux frontières 18

B. La direction centrale de la police aux frontières 19

§2. La coordination avec les autres forces de sécurité et de défense 21

A. Les partenaires de la police de l'immigration 21

1. Les forces de la sécurité intérieure 21

2. Les forces de la défense nationale 23

B. Les organes de coordination 24

Section 2 – Les nombreux outils 26

§1. Les fichiers « migrants » 27

A. Les fichiers Schengen 27

1. Le système d'information Schengen 27

2. Le système d'information des visas Schengen 28

3. Le fichier EURODAC 29

B. Les autres fichiers 29

1. Le fichier des personnes recherchées 30

2. Les fichiers INTERPOL 30

3. Le fichier des objets et des véhicules signalés 30

4. Le fichier des titres électroniques sécurisés 31

5. Le système API-PNR France 31

6. Le fichier gestion informatisée des procédures d'immigration 32

§2. Les instruments de contrôle des voyageurs et de détection des clandestins 32

A. Les outils de contrôle de validité du titre de séjour 33

B. Les outils de détection de migrants clandestins 34

Chapitre 2 – Les techniques de prévention et de répression 36

Section 1 – La prévention de l'immigration irrégulière 36

§1. Le contrôle juridique des entrées, des séjours et de l'asile 36

A. La régulation des entrées sur le territoire français et européen 36

1. Les visas Schengen 36

2. Les visas long séjour 38

3. Le droit d'asile et la protection subsidiaire 39

B. Le blocage des entrées sur le territoire français et européen 41

1. Les motifs de refus d'entrée, de séjour et d'asile 42

2. Le maintien des demandeurs aux frontières extérieures 43

§2. La gestion des flux migratoires 46

A. La gestion des flux à l'intérieur de l'Union européenne 46

1. Le renforcement des frontières intérieures et extérieures de l'Union européenne 46

2. La lutte contre la fixation des migrants 48

B. La gestion des flux à l'extérieur de l'Union européenne 51

1. Les partenariats avec les pays de départ et de transit 51

2. La résolution des causes de l'immigration 52

Section 2 – La répression de l'immigration irrégulière 54

§1. Les infractions à la législation sur les étrangers 54

A. Les infraction concernant l'étranger en situation irrégulière 54

1. La « dépénalisation » de l'entrée et du séjour irrégulier 54

2. Le maintien irrégulier et l'usage de faux document 56

B. Les infractions concernant les contributeurs 57

1. Les délits d'aide à l'entrée irrégulière 57

2. Les délits d'assistance au maintien irrégulier 59

§2. Les mesures de rétention et d'éloignement 61

A. Les mesures d'éloignement 61

1. L'obligation de quitter le territoire français et l'expulsion 61

2. L'interdiction du territoire français 63

3. Les réadmissions et la reconduite d'office Schengen 64

B. La rétention administrative et l'assignation à résidence 65

1. Le principe de l'assignation à résidence 66

2. L'exception de la rétention administrative 66

TITRE II – Les limites de la lutte contre l'immigration irrégulière 69

Chapitre 1 – L'inéloignabilité des étrangers en situation irrégulière 71

Section 1 – L'inéloignabilité juridique des étrangers 71

§1. L'inéloignabilité juridique directe 71

A. Les demandeurs d'asile et les victimes de la traite des êtres-humains 72

B. Le statut d'éloignement-suspendu 73

§2. L'inéloignabilité juridique indirecte 74

A. L'épuisement de la rétention de l'étranger 74

B. Le statut d'éloignement-épuisé 75

Section 2 – L'inéloignabilité pratique des étrangers 76

§1. L'impossibilité d'identification 76

§2. Le déficit de coopération internationale 78

Chapitre 2 – Une nouvelle politique migratoire 81

Section 1 – La clarification des politiques migratoires 82

§1. Une immigration économique « choisie » 82

A. Instaurer des quotas professionnels, instrument d'une gestion maitrisée des flux migratoires 82

B. Objectiver la lutte contre l'emploi d'étranger sans titre 83

§2. Une procédure d'asile adaptée aux nouvelles contraintes 85

A. Raccourcir des délais d'instruction pour une procédure moins dilatoire 85

B. Faire évoluer les droits des demandeurs d'asile pour une procédure plus juste 87

Section 2 – Le contrôle renforcée de l'immigration irrégulière, la base d'un accueil décent 88

§1. Une coopération internationale concrète 88

A. Fixer une réelle solidarité européenne pour préserver l'espace Schengen 88

B. Aider les pays de transit et d'origine pour éteindre les causes profondes de l'immigration 89

§2. L'application d'un régime effectif à l'étranger irrégulier 90

A. Réduire la part d'étrangers en situation irrégulière inéloignable, cause d'insécurité multiple 91

B. Rendre l'éloignement tangible 91

Conclusion générale 94

Table des annexes 96

Bibliographie 104

Table des matières 113