

N° 300

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Rapport remis à Monsieur le Président du Sénat le 6 avril 2006

Dépôt publié au Journal officiel du 7 avril 2006

Annexe au procès-verbal de la séance du 11 avril 2006

RAPPORT

de la commission d'enquête (1) sur l'immigration clandestine, créée en vertu d'une résolution adoptée par le Sénat le 27 octobre 2005,

Tome I : Rapport

Président

M. Georges OTHILY

Rapporteur

M. François-Noël BUFFET

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : Mmes Éliane Assassi, Alima Boumediene-Thiery, MM. François-Noël Buffet, Jean-Pierre Cantegrit, Jean-Patrick Courtois, Philippe Dallier, Christian Demuynck, Bernard Frimat, Charles Gautier, Mme Gisèle Gautier, M. Alain Gournac, Mme Gélita Hoarau, MM. Jean-François Humbert, Jean-Jacques Hyest, Soibahaddine Ibrahim, Michel Mercier, Louis Mermaz, Georges Othily, Jean-Claude Peyronnet, Mme Catherine Tasca, M. Jean-Paul Virapoullé.

Voir les numéros :

Sénat : 10, 31 et T.A. 25 (2005-2006)

Immigration.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	7
CHAPITRE 1 : CONNAÎTRE	13
I. UN PHÉNOMÈNE AVÉRÉ	13
A. DES RÈGLES D'ENTRÉE ET DE SÉJOUR QUI VARIENT EN FONCTION DU PAYS D'ORIGINE DES IMMIGRANTS	13
1. <i>Les conditions posées pour l'entrée sur le territoire national</i>	14
2. <i>Les conditions posées pour le séjour sur le territoire national</i>	16
B. UNE IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE QUI REVÊT DES FORMES DIVERSES ET MOUVANTES	18
1. <i>Outre-mer : des entrées irrégulières massives</i>	19
2. <i>En métropole : des entrées régulières suivies d'un séjour irrégulier</i>	24
3. <i>Le développement de la fraude</i>	27
C. DES FILIÈRES DE PLUS EN PLUS STRUCTURÉES	34
1. <i>En métropole</i>	35
2. <i>Outre-mer</i>	36
II. UNE QUANTIFICATION DIFFICILE	38
A. DES INDICATEURS PEU FIABLES	38
1. <i>Les indicateurs retenus par le Gouvernement</i>	38
2. <i>Les méthodes élaborées par les démographes</i>	40
3. <i>Des approches distinctes et complémentaires</i>	42
B. DES CHIFFRES SUJETS À CAUTION	43
1. <i>Les chiffres nationaux</i>	43
2. <i>Les chiffres ultramarins</i>	45
3. <i>Les chiffres étrangers</i>	47
C. LA NÉCESSITÉ D'AMÉLIORER NOTRE OUTIL STATISTIQUE	48
1. <i>Les lacunes à combler</i>	48
2. <i>Les exigences européennes</i>	52
III. DES CONSÉQUENCES NÉFASTES	54
A. LES ÉTRANGERS EN SITUATION IRRÉGULIÈRE, PREMIÈRES VICTIMES DE L'IMMIGRATION CLANDESTINE	54
1. <i>Des entrées périlleuses</i>	55
2. <i>Des conditions de vie difficiles</i>	55
B. LES DYSFONCTIONNEMENTS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX INDUITS PAR L'IMMIGRATION CLANDESTINE	57
1. <i>Le développement du travail illégal</i>	57
2. <i>Un facteur d'insécurité et de délinquance</i>	61

C. L'IMPACT DE L'IMMIGRATION CLANDESTINE SUR L'ACCUEIL ET L'INTÉGRATION DES ÉTRANGERS EN SITUATION RÉGULIÈRE.....	62
1. La distraction des moyens des services de l'Etat au détriment de la politique d'intégration.....	62
2. L'incidence de l'immigration irrégulière sur les conditions de vie des étrangers en situation régulière	63
D. DES CONSÉQUENCES AGGRAVÉES OUTRE-MER	64
1. Une charge considérable pour les services publics	65
2. La réapparition de bidonvilles	66
3. Un travail illégal généralisé	67
4. Une véritable « fuite des capitaux »	68
5. Une stabilité politique ébranlée	69
CHAPITRE 2 : PRÉVENIR	70
I. CONTRÔLER L'ACCÈS AU TERRITOIRE NATIONAL : DES EFFORTS À POURSUIVRE	70
A. CONFORTER LES RÉFORMES EN COURS DE LA POLITIQUE DES VISAS	70
1. Vers un meilleur contrôle de la délivrance des visas	70
2. Des réformes qui commencent à peine à produire leurs fruits	75
3. Accélérer la mise en commun des moyens	77
B. RENFORCER LES CONTRÔLES À LA FRONTIÈRE.....	80
1. Des moyens supplémentaires et une meilleure organisation.....	80
2. Des exigences contradictoires à concilier	83
3. Sans coopération européenne et internationale, point de salut.....	88
C. LA SITUATION SPÉCIFIQUE DE L'OUTRE-MER	92
1. Des moyens longtemps insuffisants	92
2. La France isolée	94
II. AMÉLIORER LES INSTRUMENTS JURIDIQUES DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE.....	95
A. SIMPLIFIER LE CONTRÔLE DE LA VALIDITÉ DES ACTES DE L'ÉTAT CIVIL ÉTRANGERS	96
1. Une procédure complexe.....	96
2. Une réforme en cours.....	97
B. PERMETTRE UN CONTRÔLE EFFECTIF DE LA VALIDITÉ DES MARIAGES.....	97
1. Des instruments perfectibles	98
2. La réforme adoptée par l'Assemblée nationale	100
C. PRENDRE DES MESURES SPÉCIFIQUES DE LUTTE CONTRE LES RECONNAISSANCES DE PATERNITÉ FICTIVES À MAYOTTE ET EN GUYANE	101
1. Des mesures spécifiques pour Mayotte et la Guyane	102
2. Etudier la possibilité de recourir à des tests génétiques ?	102

III. ADOPTER UNE POLITIQUE VOLONTARISTE EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT DES PAYS SOURCES DE L'IMMIGRATION CLANDESTINE	103
A. AGIR SUR LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT AVEC LES PAYS D'ORIGINE DES IMMIGRANTS CLANDESTINS	105
1. <i>Favoriser le développement des principaux pays d'origine des clandestins</i>	105
2. <i>Renforcer les moyens mis en œuvre au titre du co-développement</i>	114
3. <i>Tirer davantage parti des initiatives de l'Union européenne en matière de développement</i>	119
B. RENFORCER SPÉCIFIQUEMENT LA COOPÉRATION DES COLLECTIVITÉS ULTRAMARINES AVEC LES ÉTATS OU COLLECTIVITÉS PUBLIQUES VOISINS	125
1. <i>Les actions de coopération décentralisée : une piste à davantage explorer</i>	125
2. <i>Des modalités particulières de coopération régionale sous-utilisées</i>	127
CHAPITRE 3 : TRAITER	133
I. LUTTER CONTRE LE MAINTIEN IRRÉGULIER SUR LE TERRITOIRE	133
A. LE CONTRÔLE DU RETOUR DES TITULAIRES DE VISAS DE COURT SÉJOUR	133
1. <i>Les expériences déjà réalisées</i>	134
2. <i>Une solution possible : compléter les visas Schengen par un diptyque</i>	136
B. LA RÉFORME DE LA PROCÉDURE DE L'ASILE ET LE RETOUR DES DÉBOUTÉS DU DROIT D'ASILE	138
1. <i>1999-2003 : la nouvelle crise du droit d'asile</i>	139
2. <i>La réforme française du droit d'asile opérée par la loi du 10 décembre 2003</i>	141
II. EVITER DE FAVORISER LES SÉJOURS IRRÉGULIERS	151
A. LUTTER CONTRE LE TRAVAIL ILLÉGAL	152
1. <i>Une mobilisation des services sans précédent</i>	152
2. <i>Le renforcement des sanctions contre les employeurs</i>	154
3. <i>La nécessaire remise à niveau des moyens en personnel de l'inspection du travail</i>	157
4. <i>Les problèmes posés par l'emploi de personnel à domicile</i>	158
5. <i>Le cas des travailleurs saisonniers</i>	159
B. AGIR SUR LES CONDITIONS DE LOGEMENT	161
1. <i>La lutte contre les « marchands de sommeil »</i>	161
2. <i>La lutte contre la sur-occupation des foyers de travailleurs migrants</i>	163
3. <i>La lutte contre les constructions illicites à Mayotte et en Guyane</i>	165
C. FAUT-IL REMETTRE EN CAUSE LES DROITS RECONNUS AUX ÉTRANGERS EN SITUATION IRRÉGULIÈRE ?	166
1. <i>Les droits sociaux reconnus aux étrangers en situation irrégulière</i>	167
2. <i>Même s'ils contribuent à l'attractivité du territoire, les droits sociaux reconnus aux étrangers en situation irrégulière doivent être préservés</i>	181
3. <i>La question de l'accès à la nationalité française et de sa différenciation en certaines parties du territoire national</i>	185

III. RÉSORBER L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE	190
A. LA PROBLÉMATIQUE DE LA RÉGULARISATION	190
1. <i>Les opérations de régularisation exceptionnelle</i>	<i>191</i>
2. <i>Les régularisations ponctuelles</i>	<i>195</i>
B. L'AIDE AU RETOUR.....	197
1. <i>Des instruments inefficaces</i>	<i>197</i>
2. <i>Une tentative de rénovation</i>	<i>199</i>
C. L'ÉLOIGNEMENT	205
1. <i>Des progrès incontestables</i>	<i>205</i>
2. <i>Des marges de progression encore importantes</i>	<i>209</i>
3. <i>Mieux cibler les reconduites.....</i>	<i>218</i>
LES 45 RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE.....	221
CONTRIBUTION DES SÉNATEURS DU GROUPE SOCIALISTE MEMBRES DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE	229
CONTRIBUTION DES SÉNATRICES DU GROUPE COMMUNISTE RÉPUBLICAIN ET CITOYEN MEMBRES DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE	235

Mesdames, Messieurs

L'exposé des motifs de la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur l'immigration clandestine, déposée par MM. Josselin de Rohan, Henri de Raincourt, André Dulait et les membres du groupe Union pour un mouvement populaire, et adoptée par le Sénat le 27 octobre 2005, appelait à « **un débat de fond, rationnel et dépassionné** ».

Sur un semblable sujet, cet appel sonnait presque comme un défi, mais la commission d'enquête en a éprouvé, tout au long de ses travaux, la pertinence.

Suscitée par la misère, entretenue par une exploitation sans scrupule ni merci, l'immigration illégale -qu'elle soit, selon les cas, à proprement parler clandestine ou doive plutôt être qualifiée d'irrégulière- pose en effet des problèmes trop graves pour que l'on puisse espérer les analyser et les résoudre sans faire appel à toutes les ressources de la raison.

La mesure de l'immigration irrégulière doit quant à elle être regardée comme un préalable, car on ne bâtit rien sur l'ignorance, et la commission d'enquête estime que son premier devoir est d'attirer l'attention sur l'urgente nécessité d'approcher la vérité des faits.

Elle tient donc, dès les premières lignes du présent rapport, à exprimer très fermement le souhait que, parmi les **45 recommandations qu'elle formule**, soient appliquées sans retard celles qui ont pour objet de recueillir les données et de lancer les travaux statistiques indispensables pour **évaluer l'immigration clandestine** et en cerner la réalité mouvante. Elle souligne en outre que cet effort d'analyse devrait être étendu à l'immigration régulière, dont la connaissance reste lacunaire.

*

* *

Si l'immigration irrégulière demeure fâcheusement « indénombrable », sa réalité est en revanche perceptible à travers ses conséquences.

A cet égard, le constat qu'a pu faire la commission d'enquête corrobore les analyses récentes de la Cour des comptes : l'immigration irrégulière, dont les premières victimes sont les immigrés eux-mêmes, fait obstacle à l'intégration des étrangers en situation régulière et comporte, notamment à travers le champ qu'elle ouvre au développement de l'économie souterraine, un risque de déstabilisation sociale.

Comme ont pu le mesurer les délégations de la commission d'enquête qui se sont rendues en Guyane, en Guadeloupe, à Saint-Martin, à La Réunion et à Mayotte, l'exemple extrême de ce péril social est malheureusement celui que donnent les départements et collectivités d'outre-mer, submergés par une immigration clandestine massive que l'on a trop tardé à tenter d'endiguer et qui se traduit par l'engorgement des services publics, la plaie du travail clandestin, l'installation anarchique des populations, la montée de la violence et des tensions sociales.

Ce sont, comme souvent, les collectivités territoriales qui assument l'essentiel de la charge résultant de cet afflux de population irrégulière et qui constituent le dernier rempart contre les risques d'explosion sociale qu'elle comporte : sans préjudice des autres mesures qu'appelle la situation dramatique de l'outre-mer, la commission d'enquête insiste donc pour que les dotations qu'elles reçoivent soient au plus vite adaptées à l'importance réelle de leur population.

Tout compte fait, les seuls bénéficiaires de l'immigration irrégulière sont donc les trafiquants de tous ordres -passeurs, faussaires, nouveaux esclavagistes- qui ont su en faire un marché florissant dont ils exploitent, avec une indéniable créativité, toutes les potentialités.

Dans les pays sources, ils prospectent leurs « clients » et prélèvent sur les ressources de leur famille ou de leur communauté le prix exorbitant de leurs services. Dans les pays de destination, ils s'entendent également à tirer profit de la dépendance des « clandestins » qui, vivant en marge de la loi, échappent à sa protection.

Aucun État de droit ne peut s'accommoder de pareils abus qui, pour la commission d'enquête, suffisent à justifier une lutte résolue contre l'immigration irrégulière.

*

* *

Au long de ses travaux, à travers les informations recueillies à l'occasion des 57 auditions auxquelles elle a procédé, de ses déplacements outre-mer mais aussi en métropole -dans le Rhône, à Roissy, dans les Bouches-du-Rhône, à Paris- et à l'étranger -aux Comores et en Roumanie- la commission d'enquête a tenté de centrer sa réflexion sur l'adaptation des

moyens juridiques, administratifs, voire diplomatiques, susceptibles de contribuer au contrôle de l'immigration irrégulière, contrôle qui impose à la fois :

- de faire preuve d'une fermeté qui n'est pas toujours comprise quand elle paraît dirigée contre ceux qui cherchent, de façon bien compréhensible, à échapper à la misère ;

- de faire face à la situation d'urgence qui sévit outre-mer ;

- de traiter « au fond » le problème de l'immigration irrégulière en approfondissant la politique de coopération et de co-développement avec les pays sources.

Pour la commodité de l'exposé, la commission d'enquête a choisi de distinguer, dans le présent rapport, entre les moyens tendant à prévenir l'immigration irrégulière, et ceux qui ont pour objet de la traiter.

Elle considère que les efforts doivent porter en premier lieu sur **la prévention de l'immigration irrégulière, c'est-à-dire sur la réduction des flux.**

Ce premier volet de l'action à mener est en effet le plus complexe :

- il met en jeu des moyens très divers -contrôle de l'accès au territoire, lutte contre la fraude, politique du développement ;

- il se pose en des termes très différents en métropole et outre-mer ;

- il doit prendre en compte, tant en ce qui concerne la maîtrise de l'entrée et de la circulation sur le territoire national que la stratégie d'aide au développement, l'étendue des compétences de l'Union européenne.

La maîtrise de l'accès au territoire métropolitain a incontestablement bénéficié des mesures législatives prises dans les dernières années pour renforcer le contrôle de la délivrance des visas de court séjour, sans préjudice des expériences menées pour améliorer l'accueil des étudiants étrangers, qui bénéficieront autant au contrôle de l'immigration irrégulière qu'au développement d'une immigration choisie.

Mais, en matière de politique des visas et de lutte contre la fraude documentaire, les perspectives les plus prometteuses sont sans doute celles qu'ouvrent les initiatives française et européenne tendant au développement des visas biométriques, dont il importe de souligner qu'en facilitant le contrôle de l'utilisation des visas, ils permettront aussi d'alléger les contrôles préalables à leur délivrance.

Les contrôles aux frontières ont quant à eux bénéficié du très sensible renforcement des moyens de la police aux frontières, désormais en mesure de s'affirmer comme le chef de file d'une « police de l'immigration » pouvant lutter à armes égales avec les filières d'immigration illégale.

Cependant, si le contrôle aux frontières doit pouvoir être une arme de dissuasion crédible contre les réseaux de passeurs, cette exigence doit être conciliée avec celles de l'accès au territoire des demandeurs d'asile, qu'il ne paraît pas souhaitable de contraindre à de hasardeux périple, ou de la prise en compte du cas particulier des mineurs isolés.

En ce qui concerne ces derniers, la commission d'enquête proposera de renforcer la protection de leurs droits et de clarifier les conditions de leur prise en charge.

Outre-mer, la problématique du contrôle de l'accès au territoire est toute différente, la perméabilité des frontières et la proximité des pays sources incitant les candidats à l'immigration à préférer, si périlleuse qu'elle puisse être, la voie de l'entrée clandestine. Cet état de fait, qui peut également nuire à l'efficacité des mesures d'éloignement, ne doit cependant pas servir d'alibi à l'insuffisance des moyens. La commission d'enquête juge donc indispensable la poursuite de l'effort de rattrapage récemment engagé sur ce plan et qui doit porter aussi bien sur les effectifs que sur les matériels.

Enfin, les dispositifs de lutte contre l'obtention frauduleuse d'un droit au séjour, voire de l'accès à la nationalité -fraude documentaire, mariages de complaisance et, surtout outre-mer, paternités fictives- demeurent perfectibles, et la commission d'enquête partage les préoccupations qui ont inspiré les dispositions tendant à les renforcer prévues par le projet de loi relatif au contrôle de la validité des mariages et par le projet de loi relatif à l'immigration et à l'intégration.

Mais, pour la commission d'enquête, le « chantier » principal de la lutte contre les flux migratoires irréguliers doit être celui de l'aide au développement des pays sources d'immigration.

Elle s'est donc tout spécialement attachée, dans le présent rapport, à recenser les moyens qui pourraient y contribuer aux niveaux européen, national, régional ou local et les cadres juridiques -coopération multilatérale ou bilatérale, co-développement, coopération régionale ou décentralisée- dans lesquels elle pourrait s'inscrire.

Elle préconise, pour sa mise en œuvre, 10 recommandations de portée diverse mais qu'elle a voulues aussi concrètes que possible.

La commission d'enquête souhaite en effet faire partager sa conviction que le développement des pays sources constitue, à terme, la seule solution de fond au problème de l'immigration irrégulière et, en particulier, le seul moyen d'alléger la pression migratoire qui s'exerce sur les départements et collectivités territoriales d'outre-mer.

Elle souligne à cet égard l'intérêt potentiel du co-développement, dont elle se félicite qu'il ait été retenu comme une priorité de l'action du ministère des affaires étrangères en 2006 : elle souhaite que cette priorité annoncée privilégie les régions ou les zones originaires de forts courants d'immigration irrégulière.

Enfin, de manière plus générale, la commission d'enquête voudrait souligner que la dimension « humaine » de la politique de coopération lui semble devoir être remise à l'honneur. La présence d'une assistance technique française, les échanges de personnel, les actions de formation sur place ont été naguère un facteur important de l'efficacité de notre politique d'aide au développement. Peut-être serait-il opportun de s'en souvenir.

Le second volet de la politique de lutte contre l'immigration irrégulière porte sur le traitement des « stocks » de population séjournant irrégulièrement sur le territoire.

Il se déploie sur trois plans : la lutte contre la transformation de l'entrée régulière en séjour irrégulier ; l'action dirigée contre les pourvoyeurs des moyens - travail illégal ou logement indigne - permettant aux immigrés en situation irrégulière de se maintenir sur le territoire national ; enfin, les moyens de mettre fin au séjour illégal, de nature et de portée très diverses, voire antinomiques, que sont la régularisation, les aides au retour et l'éloignement.

Dans l'attente de la généralisation à l'échelle de l'espace Schengen des visas biométriques -et de l'issue des négociations européennes en cours qui doivent déterminer les fonctionnalités du futur système d'information sur les visas- le problème du contrôle du retour des titulaires de visas de courte durée demeure entier : la commission d'enquête proposera de lui apporter une solution provisoire.

La loi du 10 décembre 2003 réformant le droit d'asile avait également pour objet de tarir une « source » généralement considérée comme importante du séjour irrégulier : les déboutés du droit d'asile. La commission d'enquête préconisera quelques mesures ponctuelles tendant à garantir que, comme le souhaitait le législateur, l'application de la réforme concilie la maîtrise des délais de procédure avec le renforcement des garanties accordées aux demandeurs d'asile.

En ce qui concerne la lutte contre le travail clandestin et les « marchands de sommeil », la commission d'enquête se félicite tout particulièrement de la mobilisation sans précédent des services qui en sont chargés et des mesures prises ou annoncées pour renforcer les sanctions applicables aux employeurs d'étrangers en situation irrégulière. Elle préconise cependant une application plus rigoureuse de ces sanctions ainsi qu'un renforcement des moyens de rechercher la responsabilité des donneurs

d'ordres. Elle estime, par ailleurs, que les droits sociaux reconnus par la République aux étrangers en situation irrégulière méritent d'être préservés, dans la mesure où ils répondent strictement à des impératifs de protection des mineurs et de santé publique.

Quant aux moyens de résorption de l'immigration irrégulière, la commission d'enquête estime, d'une part, que la régularisation doit être réservée au règlement de cas individuels et constate, d'autre part, le caractère marginal et l'utilité problématique des « aides au retour ».

Enfin, la commission d'enquête considère que l'éloignement constitue la pierre de touche des politiques de contrôle de l'immigration : sauf à renoncer en fait à tout contrôle de l'entrée et du séjour sur son territoire, l'État doit en effet savoir afficher sa détermination, au besoin par la contrainte mais dans le respect du droit des personnes, à mettre fin au séjour irrégulier.

Le bon sens et l'humanité imposent cependant que l'éloignement suive le plus rapidement possible l'entrée sur le territoire et que soit examiné avec attention le cas des familles présentes en France depuis plusieurs années et dont les enfants sont scolarisés.

CHAPITRE 1 : CONNAÎTRE

« Dans le monde, on cache le ciel et l'enfer : le ciel, parce que si on en connaissait la beauté on voudrait y aller à tout prix ; l'enfer, parce que si on en connaissait les tourments, on voudrait les éviter coûte que coûte¹ ».

L'immigration irrégulière est par essence difficile à cerner. Force est toutefois de constater que les efforts entrepris pour y parvenir sont restés rares jusqu'à présent. Les travaux de la commission d'enquête lui ont permis de constater qu'il s'agissait d'un phénomène avéré, difficile à quantifier et dont les conséquences néfastes justifient une politique de fermeté.

I. UN PHÉNOMÈNE AVÉRÉ

Les règles d'entrée et de séjour des étrangers sur le territoire national varient en fonction de l'origine des immigrants. L'immigration irrégulière revêt des formes diverses et mouvantes : une entrée irrégulière peut ne pas être suivie d'un séjour irrégulier lorsque la France ne constitue qu'un pays de transit ; à l'inverse, bien des séjours irréguliers ont été précédés d'une entrée régulière. Elle fait un appel croissant à des filières de plus en plus structurées.

A. DES RÈGLES D'ENTRÉE ET DE SÉJOUR QUI VARIENT EN FONCTION DU PAYS D'ORIGINE DES IMMIGRANTS

Le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile est entré en vigueur le 1^{er} mars 2005, en remplacement de la plupart des dispositions de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France et de la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile.

Il définit un régime de droit commun qui s'applique sous réserve des conventions internationales, conformément à l'article 55 de la Constitution aux termes duquel : *« les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie. »*

L'adhésion de la France à l'Union européenne ainsi qu'à l'Espace économique européen et les multiples accords bilatéraux qu'elle a conclus avec des Etats tiers font que nombre d'étrangers relèvent de régimes spécifiques.

¹ Jean-Marie Vianney, curé d'Ars.

1. Les conditions posées pour l'entrée sur le territoire national

Pour entrer sur le territoire français, un étranger doit, en règle générale, être muni d'un passeport en cours de validité, d'un visa, de documents relatifs aux motifs de son séjour, aux conditions de son hébergement, à ses moyens d'existence, aux garanties de son éventuel rapatriement, à la souscription d'une assurance maladie et, pour celui qui souhaite exercer une activité professionnelle, d'une autorisation de travail¹.

Les cas de dispense de tel ou tel de ces documents sont multiples. Ils peuvent être prévus par des conventions internationales ou le droit interne. A titre d'exemple, les ressortissants de l'Union européenne, de l'Espace économique européen et de la Suisse bénéficient d'un régime de libre circulation.

Les différents visas ouvrant l'accès au territoire français se rangent sous deux catégories : les visas pour les séjours d'une durée inférieure à trois mois et les visas pour les séjours d'une durée supérieure à trois mois.

Depuis l'entrée en vigueur des **accords de Schengen**, dont les décisions et les structures ont été intégrées dans l'Union européenne par un protocole additionnel au traité d'Amsterdam, les **visas de court séjour sont communs à tous les Etats parties à cette convention**.

Deux règlements ont été élaborés pour établir une **liste de 135 Etats dont les ressortissants doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures de l'espace Schengen**² et un modèle type de visa³. Ce visa uniforme peut être délivré par les autorités consulaires de chacun des Etats membres ; il est valable pour l'ensemble de l'espace Schengen.

Les visas de court séjour peuvent être : des visas de transit aéroportuaire, permettant de ne rester que dans la zone internationale des aéroports ; des visas de transit délivrés pour une durée de 5 jours, permettant de circuler dans la zone Schengen ; des visas de court séjour délivrés pour une durée inférieure à 90 jours, permettant de circuler dans la zone Schengen ; des visas dits « de circulation » qui sont des visas de court séjour à entrées multiples dont la durée peut aller de un à cinq ans.

¹ Article L. 211-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

² Règlement (CE) n° 574/99 du Conseil, du 12 mars 1999, déterminant les pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures des Etats membres.

³ Règlement (CE) n° 1683/95 du Conseil, du 29 mai 1995 établissant un modèle type de visa.

Les accords de Schengen

Les accords de Schengen, entrés en vigueur en 1995, ont représenté une première forme de « coopération renforcée », dessinée hors traité mais entre des Etats membres de la Communauté européenne. Il s'agissait alors de surmonter l'opposition de plusieurs pays membres, notamment du Royaume-Uni, au projet ambitieux de matérialiser le principe de la libre circulation des personnes et des marchandises par la suppression des contrôles physiques aux frontières intérieures.

L'accord politique conclu en ce sens le 14 juin 1985 à Schengen (Luxembourg) entre cinq pays (la France, l'Allemagne, la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas) a été complété par une série de dispositions destinées à compenser la levée progressive des contrôles aux frontières par un renforcement de la coopération dans les domaines de la circulation des personnes (visas, immigration, asile), ainsi qu'en matière policière et judiciaire, contenues dans la « Convention d'application de l'accord de Schengen » du 19 juin 1990.

Un comité exécutif chargé de veiller à l'application de ces accords a été institué, sur le modèle du Conseil des ministres de l'Union européenne. Il a adopté de nombreuses normes permettant l'application de ces accords, plus particulièrement dans le domaine des visas et de l'immigration.

Les accords de Schengen ont été progressivement étendus à l'ensemble des quinze anciens Etats membres de l'Union européenne, à l'exception du Royaume-Uni et de l'Irlande, qui cependant y participent partiellement.

Deux Etats tiers, la Norvège et l'Islande, participent également à ces accords en raison de leurs liens avec les pays scandinaves membres de l'Union européenne dans le cadre de l'« Union nordique des passeports », qui regroupe le Danemark, la Suède, la Finlande, la Norvège et l'Islande. En outre, la Suisse pourrait prochainement adhérer à ces accords.

Les dix nouveaux pays ayant adhéré à l'Union européenne le 1^{er} mai 2004 se sont engagés, lors des négociations d'adhésion, à reprendre l'intégralité de l'« acquis de Schengen », qui fait partie intégrante de l'« acquis de l'Union européenne » depuis le traité d'Amsterdam. Cependant, leur adhésion à l'Union n'a pas entraîné la levée des contrôles aux frontières intérieures avec ces pays. En effet, la levée effective des contrôles aux frontières avec tel ou tel de ces pays nécessite une décision prise à l'unanimité par les Etats participants, à l'issue d'une évaluation de la capacité du pays en question à assumer ses obligations en la matière.

Source : Rapport d'information n° 385 (Sénat – 2004-2005) sur la politique européenne d'immigration de M. Robert Del Picchia au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne.

Les visas de long séjour ne peuvent être délivrés que par les autorités consulaires françaises. Leur obtention préalable dans le pays de départ est en principe exigée pour pouvoir solliciter ultérieurement une carte de séjour temporaire, notamment comme visiteur, salarié ou commerçant.

En sont dispensés, outre les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen, ceux des Etats suivants : Andorre, Monaco, Saint-Marin, Saint-Siège, Suisse.

Certains visas sont délivrés pour des territoires limités. C'est le cas des visas à destination des départements d'outre-mer ou des collectivités d'outre-mer. Ils peuvent être de court séjour ou de long séjour.

En 2005 comme en 2004 et 2003, les 750 agents employés dans les quelque 200 postes diplomatiques et consulaires français ont instruit un peu moins de **2,5 millions de demandes**, contre plus de 3 millions en 2002, et délivré un peu plus de **2 millions de visas**, soit environ **20 % du total des 10 millions de visas délivrés par l'ensemble des Etats membres de l'espace Schengen**. Les « visas Schengen » représentent chaque année environ 90 % du total des visas délivrés.

Lors de son audition, M. Philippe Douste-Blazy, ministre des affaires étrangères, a rappelé que : *« pour un nombre significatif de nationalités la délivrance des visas constitue toujours la voie d'entrée normale des étrangers en France. C'est pourquoi il est essentiel de s'assurer de l'identité et de la qualité des demandeurs de visas. »*

« La délivrance des visas est un instrument important de notre politique étrangère. Les postes consulaires ont pour instruction de faciliter la venue des ressortissants étrangers qui concourent à la vitalité des relations bilatérales de leur pays avec la France ou ont des attaches fortes avec notre pays. Ainsi, dans le cadre de notre politique d'attractivité, le nombre de visas délivrés à des étudiants étrangers a augmenté de plus de 10 % de 2001 à 2004. »

« Notre réseau consulaire joue aussi, en amont, un rôle majeur dans la lutte contre l'immigration irrégulière. Nos postes se montrent particulièrement vigilants dans l'instruction des demandes de visas : le nombre des visas délivrés par nos services est globalement stable depuis trois ou quatre ans. La baisse du taux de refus de visas, aujourd'hui de l'ordre de 15 %, est la conséquence de l'introduction au 1^{er} janvier 2003 de la mesure de paiement préalable des frais de dossier qui s'est traduite par une baisse de la demande de visas. »

2. Les conditions posées pour le séjour sur le territoire national

Tout étranger qui séjourne en France plus de trois mois doit, en principe, être muni d'un titre de séjour. Ce document lui permet de circuler librement sur l'ensemble du territoire national et de l'espace Schengen.

Les principaux titres de séjour se rangent sous plusieurs catégories :

– la **carte de résident**, valable dix ans et renouvelable de plein droit, confère à son titulaire le droit d'exercer la profession de son choix sur l'ensemble du territoire français ;

– la **carte de séjour temporaire**, d'une durée maximale d'un an en règle générale et renouvelable, peut porter différentes mentions -« visiteur », « étudiant », « scientifique », « profession artistique et culturelle », « vie privée et familiale », « salarié », « commerçant », « artisan »...

– un **récépissé valant autorisation de séjour**, d'une durée qui ne peut être inférieure à un mois, est remis à tout étranger ayant souscrit une demande de première délivrance ou de renouvellement de carte de séjour. Il peut être renouvelé en fonction de la durée d'instruction de la demande ;

– des **autorisations provisoires de séjour**, d'une durée variable et renouvelables, sont délivrées à certaines catégories d'étrangers, notamment aux demandeurs d'asile, afin qu'ils puissent présenter leur demande à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), chargé de les instruire, ainsi qu'aux personnes admises à rester en France pour y recevoir des soins ;

– enfin, une **carte de séjour portant la mention « retraité »** peut être délivrée à l'étranger qui, après avoir résidé en France sous couvert d'une carte de résident, a établi ou établit sa résidence hors de France et qui est titulaire d'une pension contributive de vieillesse. Cette carte, valable dix ans et renouvelable de plein droit, lui permet d'entrer à tout moment sur le territoire pour des séjours d'une durée maximum d'un an. Elle n'ouvre pas droit à l'exercice d'une activité professionnelle.

Ce régime de droit commun n'est pas applicable aux **ressortissants des Etats qui ont passé des accords bilatéraux avec la France** : Algérie, Tunisie, Maroc, Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Centrafrique, Congo (Brazzaville), Côte d'Ivoire, Gabon, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal et Togo. Ils sont soumis à des **règles spécifiques**, souvent plus favorables.

La 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 a **supprimé l'obligation de détenir un titre de séjour pour les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne, de l'Espace économique européen et de la Suisse** qui souhaitent établir leur résidence habituelle en France.

Ceux des Etats ayant adhéré à l'Union européenne en 2004, à l'exception de Chypre et Malte, sont toutefois soumis à un régime transitoire qui leur fait obligation jusqu'au 1^{er} mai 2006, ce terme pouvant cependant être reporté, de détenir un titre de séjour spécifique –la carte de

séjour « Communauté européenne » de dix ans portant la mention « bénéficiaire du droit d'établissement »— s'ils souhaitent travailler en France¹.

Dans son rapport au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne sur la politique européenne d'immigration, notre collègue M. Robert Del Picchia estime à juste titre qu'**il serait sans doute opportun de ne pas reconduire la période transitoire après 2006 et d'ouvrir l'accès au marché du travail à l'ensemble des ressortissants des nouveaux Etats membres**².

Sont également **dispensés de l'obligation de solliciter un titre de séjour** :

– les **étrangers mineurs**, à l'exception de ceux qui, âgés de 16 à 18 ans, souhaitent travailler³ ;

– les **membres des missions diplomatiques et consulaires**, ainsi que leurs familles ;

– les **étrangers** séjournant en France sous couvert d'un **visa d'une durée supérieure à trois mois et inférieure à six mois** portant la mention « vaut autorisation temporaire de séjour ».

B. UNE IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE QUI REVÊT DES FORMES DIVERSES ET MOUVANTES

L'immigration irrégulière constitue un phénomène complexe qui recouvre des situations extrêmement variées.

Un étranger peut entrer irrégulièrement sur le territoire national mais ne pas désirer y séjourner : la France est en effet à la fois un pays de destination et un pays de transit, une étape sur un parcours devant conduire les immigrants irréguliers dans d'autres pays occidentaux, Royaume Uni, Etats-Unis, Canada notamment.

S'il souhaite demeurer sur notre sol et si l'administration accepte de régulariser sa situation en lui accordant un titre de séjour, elle ne peut plus, par la suite, lui opposer l'irrégularité de son entrée sur le territoire national.

Un étranger peut s'être maintenu sur le territoire français pendant plus de trois mois après être entré en France sans demander de titre de séjour. Ayant sollicité la délivrance d'un titre de séjour, il peut ne pas l'avoir obtenue.

¹ Article L. 121-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

² Rapport d'information n° 385 (Sénat – 2004-2005) de M. Robert Del Picchia, au nom de la délégation pour l'Union européenne du Sénat, déposé le 8 juin 2005.

³ Articles L. 311-1 et L. 311-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Après avoir été titulaire d'un titre de séjour, il peut n'avoir pas demandé ou obtenu son renouvellement. Enfin, il peut s'être vu retirer son titre de séjour.

Les étrangers en situation irrégulière ne sont donc pas tous des clandestins. Seuls le sont ceux qui n'ont jamais eu affaire à l'administration.

La pression migratoire semble plus forte outre-mer qu'en métropole et se caractérise par un recours de plus en plus important à la fraude.

1. Outre-mer : des entrées irrégulières massives

Les collectivités territoriales d'outre-mer ne font pas partie de l'espace Schengen. Les liens séculaires, les différences considérables de niveaux de vie et la perméabilité des frontières entre la Guyane, la Guadeloupe, Mayotte et les Etats qui les environnent les exposent à une pression migratoire extrêmement forte. Les autres collectivités sont moins touchées.

La **Guyane** constitue l'un des quatre départements d'outre-mer créés par la loi du 19 mars 1946. Celle du 2 mars 1982, érigeant la région en collectivité territoriale de plein exercice, en a fait l'une des vingt-six régions françaises. Elle fait partie de l'Union européenne, au sein de laquelle elle constitue une région ultra-périphérique : à ce titre elle bénéficie de « mesures spécifiques » qui adaptent le droit communautaire en tenant compte de ses caractéristiques et contraintes particulières.

Le territoire guyanais, d'une superficie de 86.504 km², possède 300 km de côtes et plus de 1.000 km de frontières terrestres avec le Surinam et le Brésil, dont la plus grande partie en forêt dense. Les **fleuves** Maroni et Oyapock, s'ils délimitent les territoires d'Etats souverains (respectivement le Surinam, sur 670 km, et le Brésil, sur 370 km), constituent depuis longtemps des **lieux d'échange entre les populations riveraines**.

Les quelque 185.000 habitants de la Guyane se caractérisent par leur grande diversité : créoles, amérindiens, noirs-marrons (descendants d'esclaves fugitifs de l'ancienne Guyane néerlandaise), h'mongs (originaires du Laos), métropolitains, surinamiens, haïtiens, brésiliens, chinois...

Les mouvements de population se sont accentués à mesure que les différences de niveaux de vie se creusaient entre cette collectivité et les Etats de la région. Lors de son audition par la commission d'enquête, M. Philippe Leyssène, directeur des affaires économiques, sociales et culturelles au ministère de l'outre-mer, a ainsi rappelé que, selon l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), le produit intérieur brut par habitant de la Guyane représentait en 2002 treize fois celui du Surinam, quinze fois celui du Guyana et trente-neuf fois celui d'Haïti.

L'attractivité du territoire guyanais tient également au développement de la pratique de l'**orpaillage clandestin** : selon la direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement, le nombre de personnes présentes sur des sites d'orpaillage clandestin serait de l'ordre de 5.000 à 10.000. En comparaison, 900 personnes seulement travaillent sur des sites d'orpaillage légaux, qui font l'objet d'une concession.

Enfin, la guerre civile qui a fait rage au Surinam au milieu des années 1980 a entraîné un afflux de migrants, appelés les « personnes provisoirement déplacées du Surinam » (PPDS). Un grand nombre d'entre eux sont demeurés sur le sol guyanais et ont pu souhaiter faire venir leurs concitoyens.

Immenses, les **frontières** de la Guyane s'avèrent extrêmement **difficiles à contrôler**, même si le nombre des non admis est passé de 1.546 en 2001 à 6.570 en 2004. Leur **perméabilité** explique, selon la police aux frontières de Saint-Laurent du Maroni, qu'environ 40 % des personnes faisant l'objet d'un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière sont déjà connues des services de police.

La délégation de la commission d'enquête qui s'est rendue en Guyane au mois de janvier 2006 a par ailleurs noté que l'édification prochaine d'un pont sur l'Oyapock¹, en vertu d'un accord intervenu le 5 avril 2001 entre la France et le Brésil et entré en vigueur le 1^{er} septembre 2002, faisait naître la crainte d'un afflux supplémentaire de clandestins. Interrogé par écrit par votre rapporteur, le ministère de l'outre-mer a précisé que : « *pour limiter au plus la pression migratoire sur ce secteur, la coopération transfrontalière entre la France et le Brésil connaît un dynamisme accru. (...) Par ailleurs, 60 fonctionnaires de la police aux frontières seront affectés à l'horizon 2008 pour faire fonctionner le commissariat commun frontalier de Saint-Georges de l'Oyapock.* »

Tout comme la Guyane, la **Guadeloupe** constitue un département d'outre-mer depuis la loi du 19 mars 1946, une région d'outre-mer depuis celle du 2 mars 1982 et une région ultra-périphérique au sens du droit communautaire. Sa population était évaluée par l'Insee à 442.405 habitants au 1^{er} janvier 2004.

Elle forme un archipel de 1.702 km², rassemblant six groupes d'îles : la Guadeloupe dite continentale, d'une superficie de 1.438 km², composée de Basse-Terre à l'ouest (848 km²) et Grande-Terre (590 km²), séparées par un étroit canal, la Rivière Salée et les îles voisines ; La Désirade (22 km²) à l'est de la Grande-Terre ; l'archipel des Saintes (14 km²) au sud de la Basse-Terre ; Marie-Galante (158 km²), au sud de la Grande-Terre ; les « Iles du Nord », Saint-Martin (56 km²) et Saint-Barthélemy (21 km²), qui se trouvent à près de 200 km au nord de la Guadeloupe continentale.

¹ En juillet 2005, les deux chefs d'Etat ont signé le projet d'accord relatif à la construction du pont. L'inauguration est prévue pour 2008.

Sur le fondement des articles 72-4 et 73 de la Constitution, les électeurs de la Martinique, de la Guadeloupe, de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy ont été consultés le 7 décembre 2003 sur l'évolution institutionnelle et statutaire de leurs collectivités respectives. Si les électeurs de Guadeloupe et de Martinique se sont opposés à la création d'une collectivité unique se substituant au département et à la région, ceux de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin¹ ont très largement approuvé la transformation des ces communes de la Guadeloupe en deux nouvelles collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution. Leurs statuts, qui doivent faire l'objet d'une loi organique, sont en préparation. Chacune de ces collectivités serait administrée par une assemblée délibérante élue au suffrage universel direct qui élirait un organe exécutif collégial distinct, responsable devant elle. Elle exercerait les compétences des communes, des départements et des régions et pourrait également disposer d'un pouvoir normatif dans des matières relevant du domaine de la loi.

La Guadeloupe est actuellement soumise à une **forte pression migratoire**. Les **mouvements de population** entre les îles de la Caraïbe sont anciens. Comme en Guyane, ils **se sont accentués à mesure que s'accroissaient les différences de niveau de vie**. Lors de son audition, M. Richard Samuel, haut fonctionnaire de défense, directeur des affaires politiques, administratives et financières au ministère de l'outre-mer, a exposé que le produit intérieur brut par habitant était de 14.037 euros en Guadeloupe en 2002, alors qu'il atteignait seulement 1.610 euros à Haïti et 5.640 euros à La Dominique. Il a rappelé que l'indice de développement humain d'Haïti classait cet Etat au 149^e rang mondial, alors que la Guadeloupe, si elle était un Etat, serait classée au 33^e rang mondial. Cette pression était aggravée, jusqu'à une période très récente, par la **situation politique d'Haïti** qui a conduit un grand nombre de ses ressortissants à présenter une demande d'asile : 1.544 en 2004 et 3.348 au cours des onze premiers mois de l'année 2005.

La faiblesse du nombre des non admis -394 en 2001, 189 en 2004- témoigne de la **perméabilité des frontières**.

Les entrées irrégulières en Guadeloupe s'effectuent par la mer, en provenance principalement de La Dominique, au moyen de frêles embarcations dotées de puissants moteurs. Pointe-à-Pitre est en effet distante d'une centaine de kilomètres seulement de Roseau. Jusqu'à une période récente, les Haïtiens et les Dominicains étaient exemptés de visa pour venir sur cette île. Selon les indications communiquées à la délégation de la commission d'enquête qui s'est rendue sur place, environ 600 à 700 personnes arrivaient tous les mois par avion à La Dominique, en 2005, dans le but de rejoindre la Guadeloupe. Depuis le mois de décembre dernier, l'entrée des

¹ A Saint-Martin, les électeurs se sont prononcés à 76,17 % en faveur du projet d'évolution statutaire ; à Saint-Barthélemy, les électeurs se sont prononcés à 95,51 % pour l'évolution statutaire.

ressortissants dominicains à La Dominique est subordonnée à l'obtention préalable d'un visa. Cette exigence pourrait contribuer à limiter les flux d'immigrants clandestins -100 arrivées seulement auraient été constatées en décembre 2005.

A Saint-Martin, la difficulté essentielle tient à l'absence de frontière clairement matérialisée entre les parties française et néerlandaise de l'île. De ce fait, de nombreux immigrants de la Caraïbe, pour lesquels aucun visa n'est exigé à Sint-Maarten alors qu'il est requis pour l'entrée sur le territoire national, pénètrent facilement dans la partie française. Les autorités des Antilles néerlandaises ont mis en place un nouveau document-type de séjour mieux sécurisé mais les anciens titres, aisément falsifiables, conservent toujours leur valeur.

Située dans l'hémisphère sud, entre l'équateur et le tropique du Capricorne, à l'entrée du canal du Mozambique, à mi-chemin entre Madagascar et l'Afrique, la **collectivité départementale de Mayotte** forme un petit archipel volcanique de 374 km² comprenant deux îles principales -Basse Terre et Grande Terre- et une trentaine de petits îlots parsemés dans un lagon de plus de 1.500 km². Elle a pour chef-lieu Dzaoudzi. Cet ensemble constitue lui-même la partie orientale de l'archipel des Comores, composé de trois îles : La Grande Comore, Mohéli et Anjouan, cette dernière étant distante d'environ 70 km des côtes mahoraises.

Mayotte est soumise à une forte pression migratoire qui s'explique autant par la géographie que par l'histoire et l'économie.

Elle fut cédée à la France le 25 avril 1841 par le sultan d'origine malgache Andriantsouli qui désirait la soustraire aux attaques venues de l'extérieur, notamment des Comores. De 1886 à 1892, la France établit son protectorat sur les trois autres îles des Comores, l'archipel étant alors placé sous l'autorité du gouverneur de Mayotte. Par une loi du 25 juillet 1912, la colonie de « Mayotte et Dépendances » fut rattachée à la colonie française de Madagascar. En 1946, l'archipel des Comores obtint le statut de territoire d'outre-mer, ayant pour chef-lieu Dzaoudzi. Après 1958, le chef-lieu du territoire fut transféré à Moroni par les Grands Comoriens. **En décembre 1974, un référendum fut organisé sur l'indépendance des îles des Comores. Le décompte des suffrages, île par île, fit apparaître que 63,8 % des électeurs mahorais souhaitaient demeurer français.** Une nouvelle consultation fut organisée à Mayotte en février 1976 qui conduisit à un plébiscite (99,4 % des suffrages exprimés) en faveur du maintien au sein de la République française.

Mayotte fut dotée par la loi du 24 décembre 1976 d'un statut provisoire de « collectivité territoriale de la République ». Elle est actuellement régie par une loi du 11 juillet 2001 qui en fait une « collectivité départementale » relevant du régime défini à l'article 74 de la Constitution

tout en étant soumise à la règle de l'assimilation législative pour un nombre croissant de matières. **En 2010, le conseil général pourra proposer au Gouvernement une nouvelle évolution statutaire.**

La très grande majorité de la population de Mayotte reste soumise à un **statut personnel de droit local** qui, garanti par l'article 75 de la Constitution, règle l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, ainsi que les successions et libéralités¹.

L'ancrage de la collectivité territoriale dans la République, affirmé par une loi du 22 décembre 1979 et confirmé par la loi du 11 juillet 2001, selon lesquelles « l'île de Mayotte fait partie de la République française et ne peut cesser d'y appartenir sans le consentement de sa population », est désormais **garanti par l'article 72-3 de notre loi fondamentale.**

Cette division est durement ressentie. Se prévalant de l'unité de l'archipel et du principe de l'intangibilité des frontières coloniales, **l'Union des Comores revendique sa souveraineté sur Mayotte.** Depuis 1994, elle a toutefois accepté de ne plus demander chaque année l'inscription de cette revendication à l'ordre du jour de l'Assemblée générale des Nations Unies. A l'inverse, **l'attachement des Mahorais à l'appartenance de leur collectivité à la République française est extrêmement fort**, comme a pu le constater la délégation de la commission d'enquête qui s'est rendue à La Réunion, à Mayotte et aux Comores au mois de février 2006. Il explique sans doute leur souhait d'accéder au statut de département d'outre-mer et les efforts considérables entrepris depuis 2001 pour y parvenir.

La création de frontières n'a pas pour autant mis fin à des **mouvements de population anciens, qui reposent sur les liens économiques mais aussi familiaux entre les habitants des différentes îles de l'archipel et qui ont pris une importance considérable avec l'inversion marquée des différences de niveaux de vie et d'équipements entre Mayotte et les Comores.** Lors de son audition, M. Richard Samuel, haut fonctionnaire de défense, directeur des affaires politiques, administratives et financières au ministère de l'outre-mer, a indiqué que le SMIC mahorais représentait, certes, 48 % du SMIC métropolitain, mais que le produit national brut par habitant de cette collectivité était, en mai 2005, neuf fois supérieur à celui des Comores, qui s'élève seulement à 431 euros. En 1975, Mayotte était l'île de l'archipel la moins développée et ses habitants avaient le sentiment d'être tenus dans un profond mépris par ceux des autres îles.

¹ *Le droit local repose principalement sur un traité de doctrine musulmane du XIII^e siècle : le Minhâdj at-Talibin (« Le Livre des croyants zélés ») et sur la coutume, dont les juridictions de droit local (les tribunaux de cadi) font usage dans leurs décisions. La population est composée à 95 % de musulmans, qui pratiquent un islam sunnite de rite chaféïte, fortement enraciné, mais tolérant et ouvert.*

Les personnes désirant entrer clandestinement à Mayotte utilisent pour la plupart des barques rustiques, appelées « kwassa-kwassa », d'une dimension comprise entre 6 et 15 mètres et propulsées par un ou deux moteurs hors-bord. Jusqu'à 40 passagers peuvent y être entassés, parfois avec des animaux, sans aucune sécurité alors que la haute mer est agitée et infestée de requins. Leurs profils sont variés : famille complète, personne isolée rejoignant d'autres membres de sa famille, femmes seules avec enfants, parfois des nourrissons. Originaires des Comores ou d'Afrique orientale pour certains, ils n'ont généralement que peu de bagages avec eux et ont effectué un premier trajet jusqu'à Anjouan avant de tenter de gagner Mayotte. Les débarquements ont principalement lieu à la tombée de la nuit ou au petit matin sur les côtes Nord et Ouest de Grande Terre qui présentent le double avantage d'être les plus proches d'Anjouan et d'être fréquentées par de nombreux pêcheurs, ce qui facilite la dissimulation. Toutefois, certains kwassas-kwassas peuvent effectuer des trajets plus importants, en passant au large pour déposer des clandestins sur Petite Terre ou dans le sud. Les côtes mahoraises offrent en effet d'innombrables plages et baies dont la tranquillité est propice à un débarquement discret.

2. En métropole : des entrées régulières suivies d'un séjour irrégulier

La plupart des personnes entendues par la commission d'enquête s'accordent pour considérer que **les étrangers en situation irrégulière, en métropole, sont généralement entrés régulièrement sur le territoire national et s'y sont maintenus irrégulièrement.**

Les **frontières extérieures de l'espace Schengen situées en France** sont en effet **peu nombreuses** -frontière avec la Suisse, aéroports, ports, gares- et, dans l'ensemble, **bien surveillées**. Les chiffres publiés dans le deuxième rapport sur les orientations de la politique de l'immigration, remis par le Gouvernement au Parlement au mois de février 2006, témoignent à la fois de l'activité des services de la police aux frontières et de l'ampleur de la pression migratoire : en 2005, 23.542 personnes ont fait l'objet d'un refus d'admission, contre 20.893 en 2004, et 16.157 ont été placées en zone d'attente, contre 17.098 en 2004. La plateforme aéroportuaire de Roissy concentre à elle seule la moitié des mesures de réadmission et 80 % des placements en zone d'attente.

Les contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen ayant été supprimés, les étrangers désireux de se rendre en France peuvent tenter de franchir irrégulièrement les frontières extérieures d'autres Etats membres, jugées plus perméables. Il a ainsi été rapporté aux membres de la commission d'enquête qui se sont rendus dans les Bouches-du-Rhône qu'un grand nombre d'étrangers accédaient irrégulièrement au territoire français en passant par l'Italie ou l'Espagne.

Lors de son audition, M. Eric Le Douaron, directeur central de la police aux frontières, a confirmé que la frontière terrestre la plus sensible était celle avec l'Italie. Il a par ailleurs estimé que la pression migratoire en métropole se répartissait quasiment à parts égales entre les frontières aériennes extérieures de l'espace Schengen et les frontières terrestres intérieures.

La solidarité entre les Etats membres de cet espace doit donc être sans faille. A cet égard, la délégation de la commission d'enquête qui s'est rendue en Roumanie au mois de mars 2006 a pu constater, dans la perspective de l'adhésion de cet Etat à l'Union européenne en 2007, que les futures frontières extérieures de l'Union faisaient l'objet d'une surveillance rigoureuse au moyen de technologies sophistiquées.

La rigueur des contrôles, si elle n'est pas totalement dissuasive, conduit un grand nombre d'étrangers à essayer de se maintenir en France après y être entrés régulièrement.

Lors de son audition, M. Nicolas Sarkozy, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, a ainsi déclaré : *« Nous avons tous à l'esprit l'image des migrants africains à l'assaut par milliers des barrières de Ceuta et Mellila, celle des Kurdes de « l'East Sea » débarquant en février 2001 sur une plage du Midi ou celle des milliers de personnes qui tentent de franchir le détroit de Gibraltar sur de frêles embarcations, les pateras, bien souvent en y laissant leur vie.*

« Nul ne peut être insensible à ces images de détresse absolue et de désespoir total qui bouleversent à juste titre les consciences européennes, mais l'émigration à tout prix est-elle la seule solution au drame du continent africain ? Je suis persuadé que non.

« Ces images très médiatisées ne représentent pourtant qu'une partie de l'immigration clandestine car les migrants clandestins, dans leur grande majorité, entrent dans l'Union européenne de manière légale. C'est la première idée que je veux faire passer : on entre légalement dans l'Union européenne, on s'y maintient illégalement au-delà de la durée légale du court séjour et on bascule ainsi dans l'illégalité. »

Cette analyse est partagée par de nombreuses personnes entendues par la commission d'enquête, notamment MM. Philippe Séguin, Premier président de la Cour des comptes, et Patrick Weil, directeur de recherche au CNRS.

Elle conduit à **inviter nos postes consulaires à faire preuve d'une grande vigilance dans la délivrance des visas de court séjour, sans pour autant laisser accréditer l'idée selon laquelle la présence en France d'une majorité d'étrangers en situation irrégulière leur serait imputable.** Comme l'a souligné M. Philippe Douste-Blazy, ministre des affaires étrangères, devant la commission d'enquête : *« Tout d'abord, la France ne*

délivre que 20 % des visas Schengen et il est donc possible, pour les 80 % d'étrangers obtenant un visa d'un autre Etat Schengen, d'avoir accès à notre territoire, l'espace Schengen étant par nature ouvert. Ensuite, les statistiques de l'OFPPA montrent que moins de 15 % des demandeurs d'asile sont entrés sur notre territoire munis d'un visa. Enfin, 43 nationalités ne sont pas soumises à l'obligation de visa pour venir en France, mais plusieurs d'entre elles occasionnent de réelles difficultés en matière d'asile et d'immigration. » M. François Barry Delongchamps, directeur des Français de l'étranger et des étrangers en France au ministère des affaires étrangères, a ajouté que, selon une enquête parcellaire réalisée auprès des postes situés dans les Etats dont sont originaires nombre de personnes éloignées, 21 % d'entre elles en moyenne (avec des écarts allant de 0 % à plus de 38 %) avaient bénéficié d'un visa délivré par un consulat français.

Dans une réponse écrite à une question qui lui était posée sur les moyens d'améliorer la connaissance de l'immigration irrégulière, M. Patrick Stefanini, secrétaire général du Comité interministériel de contrôle de l'immigration, indique qu'« *au-delà du cas général des étrangers non demandeurs d'asile qui entrent en France de façon irrégulière ou qui, entrés en France régulièrement, s'y maintiennent irrégulièrement, une part très importante du nombre des personnes en situation irrégulière correspond, depuis la fin des années 1990, à des demandeurs d'asile dont la demande a été définitivement rejetée par l'OFPPA ou par la Commission des recours des réfugiés.* » Cette présence d'un grand nombre de **déboutés du droit d'asile** parmi les étrangers en situation irrégulière mérite une mention spécifique.

Le droit d'asile est garanti à la fois par la Constitution française et la convention de Genève du 28 juillet 1951. Ceux qui demandent à en bénéficier ne peuvent se voir refuser l'accès au territoire au motif qu'ils sont dépourvus des documents exigés - 2.278 demandes d'asile à la frontière ont été enregistrées en 2005, contre 2.513 en 2004 et 5.912 en 2003. Toutefois, si leur demande de reconnaissance du statut de réfugié est finalement rejetée, ils seront considérés comme étant entrés irrégulièrement en France, ce qui fera le plus souvent obstacle à la régularisation de leur situation à un autre titre.

Le tableau ci-après, communiqué par le secrétariat général du Comité interministériel de contrôle de l'immigration, est censé illustrer la contribution annuelle de la demande d'asile à l'immigration irrégulière entre 1999 et 2005.

Tableau indicateur la contribution annuelle de la demande d'asile à l'immigration irrégulière entre 1999 et 2005

	Nombre de primo demandeurs d'asile (dont asile territorial de 1999 à 2003) (1)	Nombre de reconnaissances (dont asile territorial) (2)	Différence (estimation du nombre des déboutés) (1) – (2) = (3)	Nombre de mesures d'éloignement exécutées (hors réadmissions) (4)	Différence (3) – (4)
1999	37.891 (6.984)	4.879 (383)	33.012	7.821	25.191
2000	50.562 (11.815)	4.958 (286)	45.604	9.230	36.374
2001	64.563 (17.272)	6.300 (181)	58.263	8.604	49.659
2002	73.875 (22.788)	7.443 (89)	66.432	10.067	56.365
2003	79.945 (27.741)	8.285 (111)	71.660	11.692	59.968
2004	50.547	10.088	40.459	15.560	24.799
2005	42.541	11.531	31.010	19.849	11.161
Total	399.924	53.484	364.440	89.923	263.517

Source : CICI.

Lors de son audition par la commission d'enquête, M. Jean-Loup Kuhn-Delforge, directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), a estimé que le taux extrêmement élevé de rejet des demandes d'asile (85 %) attestait l'existence de tentatives de détournement de la procédure.

3. Le développement de la fraude

La rigueur des règles d'entrée et de séjour en France et des contrôles effectués pour en assurer le respect conduit au développement de pratiques frauduleuses. Trois d'entre elles peuvent être mises en exergue : la fraude documentaire, les mariages de complaisance et les reconnaissances de paternité fictive. Quant à la procédure permettant à des étrangers malades de rester en France pour s'y faire soigner, elle semble faire l'objet de détournements.

La **fraude documentaire** est en plein essor même si, comme le souligne notre collègue M. Jean-René Lecerf dans son rapport au nom de la mission d'information de la commission des Lois sur la nouvelle génération de documents d'identité et la fraude documentaire présidée par notre collègue M. Charles Guéné, sa quantification s'avère difficile, en raison notamment de l'absence de centralisation des informations et d'harmonisation des statistiques¹.

¹ Rapport n° 439 (2004-2005), page 19.

Elle prend tout d'abord la forme de falsifications ou de contrefaçons de pièces d'identité, de documents de voyage et de titres de séjour : 11.603 porteurs de faux documents ont ainsi été interpellés en 2003 par les personnels de la direction centrale de la police aux frontières et, selon le ministère de l'intérieur, plus de 90.000 documents ont été déclarés perdus ou volés par leur titulaire entre 1999 et 2004 en France.

Elle consiste également dans l'usage frauduleux d'un titre authentique, emprunté ou dérobé à un tiers, ou dans l'obtention frauduleuse d'un titre authentique, c'est-à-dire d'un « vrai faux » document, par l'utilisation d'une identité créée ou usurpée au moyen d'une fraude à l'état civil.

Les actes de l'état civil frauduleux peuvent résulter d'un manque de rigueur ou de moyens dans la tenue des registres, parfois inexistantes (aux Comores, les registres ont été brûlés au moment de l'accession de l'archipel à l'indépendance), mais aussi de la corruption des officiers de l'état civil locaux. Or l'article 47 du code civil pose le principe selon lequel tout acte de l'état civil dressé dans un pays étranger¹, concernant des Français ou des étrangers, fait foi en France s'il a été rédigé dans les formes usitées localement.

En 2001 et 2002, le ministère des affaires étrangères a tenté d'évaluer la réalité du phénomène en consultant certains de ses postes consulaires, en particulier d'Afrique francophone. Le nombre d'actes irréguliers, falsifiés ou inexistantes a été estimé à 11.000 par an. Ils représentaient souvent une part importante de ceux présentés aux agents diplomatiques et consulaires (32 % au Nigéria, 60 % en Guinée, 90 % en République démocratique du Congo ou aux Comores).

A l'inverse, les **lenteurs de la reconstitution d'un état civil à Mayotte** ont pour conséquence inadmissible qu'un grand nombre de nos compatriotes se trouvent « sans papiers » et éprouvent de grandes difficultés dans leurs démarches administratives. Aussi la commission d'enquête juge-t-elle nécessaire de renforcer les moyens de la commission de révision de l'état civil, installée en avril 2001, qui est chargée de fixer leurs nom et prénoms aux personnes de statut civil de droit local et d'établir les actes d'état civil destinés à suppléer les actes manquants, les actes perdus ou détruits ou ceux dont l'état de conservation ne permet pas l'exploitation, les actes irréguliers, les actes devant être inscrits sur un registre d'état civil de droit commun alors qu'ils l'ont été à tort sur un registre de droit local ou inversement. Depuis sa mise en place et jusqu'au 31 décembre 2005, elle a rendu environ 33.000 décisions, qui ont permis l'établissement de 31.861 actes de naissance, 6.978 actes de mariage et 434 actes de décès. Son mandat, qui se terminait en avril 2006, a été prorogé pour une durée de cinq ans par le décret n° 2005-1620 du 22 décembre 2005.

¹ Les actes établis avant l'indépendance de l'Algérie ou dans d'autres territoires dépendant antérieurement de la France sont considérés en droit comme des actes étrangers.

Recommandation n° 1 : Renforcer les moyens de la commission de révision de l'état civil de Mayotte, la placer sous la tutelle d'un seul ministère et équiper les communes mahoraises en matériel informatique.

Les **mariages de complaisance** ou forcés constituent un autre moyen d'accès au territoire français, auquel les étrangers peuvent être tentés de recourir si les voies légales leur sont fermées.

Le conjoint d'un étranger en situation régulière en France désirant le rejoindre dans le cadre de la procédure du regroupement familial est mis en possession, depuis la loi du 26 novembre 2003, d'une carte de séjour temporaire d'un an portant la mention « vie privée et familiale », même si l'étranger qu'il vient rejoindre est titulaire d'une carte de résident. Il ne peut prétendre à l'obtention de la carte de résident qu'après un délai de deux ans et à la condition de répondre à une condition d'intégration républicaine¹.

Le conjoint étranger d'un ressortissant de nationalité française bénéficie de plein droit de la carte de séjour temporaire, à condition que son entrée en France ait été régulière, que la communauté de vie n'ait pas cessé, que le conjoint ait conservé la nationalité française et, lorsque le mariage a été célébré à l'étranger, qu'il ait été transcrit préalablement sur les registres de l'état civil français². Il bénéficie de plein droit de la carte de résident, à la double condition supplémentaire qu'il soit marié depuis au moins deux ans et que la communauté de vie entre les époux n'ait pas cessé.

Il peut également acquérir la nationalité française par déclaration³. Cette déclaration est souscrite devant le juge d'instance du lieu du domicile commun des époux, après un délai de deux ans à compter du mariage, si les intéressés résident en France. Si les époux résident à l'étranger, le conjoint étranger peut également souscrire une déclaration de nationalité devant le consul de France territorialement compétent ; dans ce cas, le délai est porté à trois ans si les époux ne justifient pas avoir résidé en France pendant au moins un an depuis leur mariage. La déclaration n'est recevable que s'il a été procédé à la transcription de l'acte de mariage célébré à l'étranger sur les registres consulaires, et à la double condition que la communauté de vie n'ait pas cessé entre les époux et que le conjoint français ait conservé sa nationalité. Le conjoint étranger doit également justifier d'une connaissance de la langue française suffisante pour effectuer les démarches de la vie quotidienne.

¹ Articles L. 314-9 et L. 431-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

² Article L. 314-11 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

³ Article 21-2 du code civil.

Chaque année, environ 270.000 mariages sont célébrés en France, dont 45.000 mariages mixtes, et 45.000 mariages célébrés à l'étranger -la quasi-totalité entre un ressortissant français et un ressortissant étranger- sont transcrits sur les registres de l'état civil français.

Selon les statistiques établies par le ministère des affaires étrangères, sur les 44.405 mariages célébrés à l'étranger et transcrits sur les registres de l'état civil français en 2004, 18.837 concernaient des ressortissants d'Etats du Maghreb, contre 8.763 en 1999 et 4.600 en 1993, soit une augmentation de plus de 300 % en dix ans. Les autres mariages mixtes concernaient principalement des ressortissants turcs (2.727), américains (2.385), suisses (1.577), britanniques (1.191), sénégalais (1.033) et allemands (1.002).

Encore convient-il de rappeler que tous les mariages mixtes célébrés à l'étranger ne font pas l'objet d'une demande de transcription sur les registres de l'état civil français. Dans cette hypothèse, M. Marc Guillaume, directeur des affaires civiles et du sceaux au ministère de la justice, a expliqué que l'époux étranger ne pouvait ni acquérir la nationalité française ni obtenir un titre de séjour mais que, pour le reste, le mariage produisait les mêmes effets, notamment patrimoniaux et successoraux, qu'un mariage ayant fait l'objet d'une transcription.

Selon les statistiques établies par l'Insee, sur les 42.900 mariages mixtes célébrés en France en 2004, la moitié concernait des ressortissants d'Algérie, du Maroc ou d'un pays d'Afrique subsaharienne. Comme l'a observé M. Jean-Michel Charpin, directeur général de cet institut, lors de son audition : *« Cette évolution traduit en partie la diversification dans l'origine des migrants. Mais l'importance relative de chaque origine ne se reflète pas toujours dans les mariages mixtes. Ainsi, en 1999, les Turcs étaient trois fois plus nombreux que les Tunisiens parmi les étrangers âgés de 18 à 29 ans, mais le nombre de mariages entre Français et Turcs n'était, à la même date, que la moitié du nombre des mariages entre Français et Tunisiens. »*

En définitive, près d'un mariage sur trois, du moins pour ceux qui sont enregistrés en France, est un mariage mixte et la moitié des titres de séjour est délivrée à des ressortissants étrangers de conjoints français. 36.000 acquisitions de la nationalité française ont été prononcées au titre du mariage en 2005, 95 % des demandes étant couronnées de succès. Entre 1999 et 2004, la progression de leur nombre a été de 34 %.

« Ces chiffres démontrent que le contrôle des mariages est un enjeu migratoire important. C'est aussi un enjeu de défense de la valeur de l'institution matrimoniale dans notre société » a déclaré M. Pascal Clément, garde des sceaux, ministre de la justice, lors de son audition. Cette observation est parfaitement fondée mais mérite d'être nuancée afin d'éviter des amalgames dangereux qu'il n'était pas dans l'intention du ministre de faire.

En premier lieu, il n'existe de pas de statistiques spécifiques sur les mariages de complaisance car ces affaires, comme les mariages forcés, sont poursuivies sur le fondement de l'article 146 du code civil, c'est-à-dire de l'absence de consentement, et ne donnent pas lieu à un enregistrement spécifique de la part des greffes. En 2004, sur 597 mariages annulés par les tribunaux français, 313 l'ont été sur le fondement de l'article 146 du code civil.

En second lieu, comme l'a observé M. Jean-Michel Charpin, directeur général de l'Insee, lors de son audition : « *Sur la durée, l'augmentation des mariages mixtes s'explique assez bien : la population susceptible de former des unions mixtes s'est accrue, en particulier le nombre de Français descendants d'immigrés qui peuvent avoir tendance à épouser une personne de leur communauté d'origine (...) L'importance des unions mixtes est par ailleurs un des indicateurs permettant d'apprécier l'intégration des personnes d'origine étrangère. En 2004, 75 % des hommes étrangers qui se sont mariés en France ont épousé une Française (67 % en 1978). Les femmes étrangères connaissent un peu moins souvent une union mixte : en 2004, 7 sur 10 se sont mariées avec un Français, elles étaient 57 % en 1978.* »

Dans une note écrite remise à la commission d'enquête, M. François Héran, directeur de l'Institut national des études démographiques (INED), souligne ainsi : « *Dans ces conditions, et en attendant de pouvoir utiliser des données permettant d'identifier directement les descendants d'immigrés et de récupérer les mariages célébrés à l'étranger, il est difficile de valider l'idée selon laquelle la majorité des mariages mixtes manifesterait une régression vers le pays d'origine, tandis que la hausse constatée depuis dix ans traduirait essentiellement des comportements frauduleux ou illégitimes. En Europe comme aux États-Unis, une solide tradition d'observation sociologique et d'analyse sociopolitique a toujours interprété la progression des mariages mixtes comme un signe fort d'intégration à la société d'accueil. Il serait inquiétant, en revanche, de voir les mariages mixtes stagner après quarante ans d'immigration ; ce serait, pour le coup, un signe de cloisonnement.* »

S'il importe donc de s'assurer de la réalité de l'intention matrimoniale des futurs époux, le doute systématique ne doit pas non plus être jeté sur l'ensemble des mariages mixtes, sous peine de remettre en cause les valeurs de la République et de compromettre l'intégration des étrangers en situation régulière.

Les **reconnaisances de paternité fictive** constituent une troisième catégorie de fraudes destinées à permettre l'obtention d'un titre de séjour.

Est en effet français l'enfant dont l'un des parents au moins est français¹. Jusqu'à la loi du 26 novembre 2003, le parent étranger d'un enfant

¹ Article 18 du code civil.

français obtenait de plein droit la carte de résident. Depuis lors, il bénéficie, également de plein droit, de la carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale », à la condition de contribuer effectivement à l'entretien et à l'éducation de l'enfant.

Si la reconnaissance de paternité est le fait d'un étranger en situation régulière, alors l'enfant mineur est autorisé à séjourner en France au titre du regroupement familial et, depuis la loi du 26 novembre 2003, se voit délivrer une carte de séjour temporaire, même si le père ou la mère est titulaire d'une carte de résident. L'autre parent, s'il n'est pas le conjoint de l'auteur de la reconnaissance de paternité, n'est pas assuré d'obtenir un titre de séjour.

En France, la reconnaissance de paternité s'effectue devant l'officier de l'état civil, par un jugement ou par tout autre acte authentique, que cet acte soit dressé spécialement à cet effet ou pour un autre objet (donation ou contrat de mariage, par exemple). La reconnaissance peut être faite avant ou après la naissance de l'enfant, quel que soit l'âge de ce dernier et sans que son consentement soit requis. C'est un acte irrévocable.

Le ministère de la justice ne dispose pas de statistiques sur les reconnaissances de paternité de complaisance. Celui des affaires étrangères souligne quant à lui qu'elles sont de plus en plus nombreuses, sans non plus véritablement étayer ce constat.

Le phénomène revêt une acuité certaine outre-mer, tout particulièrement à Mayotte où le nombre des reconnaissances de paternité a quintuplé entre 2001 et 2004, passant de 882 à 4.146. A titre de comparaison, le nombre des actes de naissance est passé de 6.619 à 7.676.

Il a été indiqué aux membres de la délégation qui se sont rendus dans cette collectivité que nombre de femmes comoriennes venant accoucher à Mayotte, sitôt l'enfant né, recherchaient un Mahorais prêt à accepter, contre rémunération, de reconnaître la paternité de l'enfant, permettant ainsi à celui-ci de devenir immédiatement français. Or, si le droit commun prévoit que la déclaration de naissance d'un enfant doit être effectuée dans les trois jours suivant l'événement, ce délai s'élève à quinze jours à Mayotte.

Une spécificité du droit local mahorais mérite également d'être relevée. Depuis la modification de l'article 3 de l'ordonnance n° 2000-218 du 8 mars 2000 fixant les règles de détermination des noms et prénoms des personnes de statut civil de droit local applicable à Mayotte par la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer, la filiation naturelle paternelle peut être établie dans le cadre du statut civil de droit local, par **dation de nom**. Avec l'accord de la mère, celui qui se présente comme le père peut, par déclaration devant l'officier de l'état civil, conférer à l'enfant, par substitution, son propre nom. Cette substitution emporte reconnaissance et établissement de la filiation paternelle. En principe, cette règle n'est applicable

qu'aux enfants dont les deux parents relèvent du statut personnel de droit local, ce qui suppose qu'ils soient français, « musulmans de droit local » et descendent de parents nés à Mayotte. Comme le souligne le rapport établi par M. Didier Quentin au nom de la mission d'information de la commission des Lois de l'Assemblée nationale sur la situation de l'immigration à Mayotte présidée par M. René Dosière : « *Toutefois, en pratique, ces exigences sont loin d'être respectées, et cette disposition permet ainsi à des femmes comoriennes d'obtenir pour leur enfant né à Mayotte la reconnaissance immédiate de la nationalité française, dès lors qu'elles ont convaincu un Mahorais de « se présenter comme le père¹ »* ».

L'abus de l'utilisation de la procédure des « étrangers malades » constitue également l'un des moyens pour les étrangers de se maintenir sur le territoire français. L'article L. 313-11-11° du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dispose, en effet, qu'une carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale » est délivrée de plein droit à « *l'étranger résidant habituellement en France dont l'état de santé nécessite une prise en charge médicale dont le défaut pourrait entraîner pour lui des conséquences d'une exceptionnelle gravité, sous réserve qu'il ne puisse effectivement bénéficier d'un traitement approprié dans le pays dont il est originaire* ».

Les statistiques communiquées par le ministère de la cohésion sociale font en effet apparaître une **véritable explosion des demandes** de titres de séjour fondées sur ce motif. Ainsi, le nombre de demandes est passé, pour l'ensemble du territoire métropolitain, de 1.078 en 1998 à 28.797 en 2004, soit une **multiplication par 28 en l'espace de six ans**. Ces demandes sont justifiées en premier lieu par des affections psychiatriques ou liées au virus du sida. A eux seuls, les ressortissants d'Algérie représentent 28 % des avis émis par les médecins inspecteurs de santé publique, chargés de donner aux préfets un avis médical sur la réalité de l'affection présentée.

Les demandes présentées sur le fondement de l'article L. 313-11-11° ont conduit à la délivrance de 16.164 cartes de séjour temporaire en 2004.

Sur le terrain, cet accroissement considérable est souvent expliqué par le fait que **cette procédure apparaît souvent comme la dernière chance pour un étranger de se maintenir sur le territoire métropolitain, lorsque toutes ses demandes fondées sur d'autres dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ont échoué**. Elle est donc utilisée par les étrangers même quand leur demande n'est manifestement pas justifiée, le refus de l'administration de délivrer un titre de séjour sur ce chef donnant lieu, dans la plupart des cas, à un recours devant le juge administratif.

¹ Rapport n° 2932 (Assemblée nationale, douzième législature), page 55.

Cette explication a notamment été avancée par les services de la préfecture de la région Rhône-Alpes qu'une délégation de la commission d'enquête a rencontrés lors de son déplacement à Lyon, où le nombre de demandes est passé de 60 en 2001 à près de 1.000 en 2005. Il a également été fait état, devant la commission d'enquête, d'« effets de mode » dans les justifications présentées à l'appui d'une demande au titre de la procédure des étrangers malades. Ainsi, récemment, des dizaines d'affaires ont fait apparaître des cas dans lesquels des étrangers s'étant vus opposer un refus de titre de séjour suivi d'un arrêté de reconduite à la frontière, alléguaient devant le juge administratif que leur état de transsexuel donnait lieu à un traitement thérapeutique ne pouvant être interrompu et ne pouvant être suivi dans leur pays d'origine.

Or, devant la commission d'enquête, M. Patrick Mindu, président du tribunal administratif de Paris, a estimé que *« l'administration est dans une grande vulnérabilité parce qu'elle est prisonnière d'un certain nombre de principes fondamentaux au respect desquels elle est tenue, notamment au respect du secret médical. L'administration affirme devant le juge que, dans quelques hypothèses, l'état de l'intéressé n'exige pas de soins particuliers ou que, lorsque cet état de santé exige des soins, ceux-ci doivent être dispensés dans le pays d'origine. L'administration n'est pas en droit de divulguer les éléments dont elle dispose pour fonder son appréciation, de sorte que l'étranger qui se présente devant le juge administratif à l'effet de contester cette appréciation du médecin-chef n'a guère de difficulté à affirmer que le médecin-chef n'apporte, à l'appui de son appréciation, qui a fondé l'arrêté préfectoral, aucun élément particulier. Le juge en tire fort normalement la conséquence en prononçant l'annulation de la décision.*

« Devant cette situation qui a donné lieu et qui donne encore lieu à des abus, un décret vient d'être récemment publié au Journal Officiel dans le but de créer une commission médicale dont le médecin inspecteur ou le médecin-chef auprès de la préfecture de police peut demander à recueillir l'avis préalablement à l'opinion qu'il émet lui-même en vue d'éclairer le préfet sur la décision qu'il convient de prendre. Au travers de cette consultation de la commission médicale, qui pourra entendre et examiner l'étranger qui se prévaut de ces dispositions (le médecin inspecteur peut déjà le faire, mais en pratique, il en va différemment), on peut espérer une application plus éclairée et plus éclairante pour le juge des dispositions de l'article L. 313-11-11°. »

C. DES FILIÈRES DE PLUS EN PLUS STRUCTURÉES

Les étrangers peuvent entrer et se maintenir irrégulièrement sur le territoire national par leurs propres moyens ou en ayant recours à des filières. Ces dernières semblent jouer un rôle croissant et être de plus en plus structurées.

1. En métropole

Sans doute l'étranger qui a obtenu un visa de court séjour ou qui est dispensé de visa peut-il entrer régulièrement et se maintenir irrégulièrement en France par ses propres moyens ou en bénéficiant de l'aide de ses proches.

Toutefois, il ne lui est pas forcément aisé de trouver seul un employeur. Quant à celui qui a été débouté de sa demande de visa ou qui cherche à en obtenir un frauduleusement, il lui faut le plus souvent recourir aux services d'organisations criminelles.

Lors de son audition par la commission d'enquête, M. Denis Pajaud, commissaire divisionnaire, chef de l'Office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre (OCRIEST) a estimé que la part des filières dans l'ensemble de l'immigration irrégulière tendait à augmenter.

Certaines officines se contentent de fournir des **faux documents**. Des organisations plus structurées offrent, comme l'a relevé M. Denis Pajaud, un **service complet « clefs en main »**, depuis le recrutement dans le pays source jusqu'à l'acheminement dans le pays de destination pour y travailler, y compris pour du simple travail saisonnier. Selon lui, **les filières d'immigration clandestine constituent une des formes importantes de la criminalité organisée et sont souvent associées à d'autres formes de criminalité organisée** comme la prostitution, la production de faux documents, le blanchiment d'argent, voire le terrorisme : *« Loin d'attendre les candidats à l'immigration, [elles] vont prospecter dans plusieurs pays pour les racoler (on le voit dans les provinces chinoises, mais on l'a vu aussi en Thaïlande et dans de nombreux autres pays) en leur promettant un eldorado en Europe, ou en Occident de manière générale, et elles font en sorte ensuite d'acheminer ces candidats. »*

« L'affaire que nous avons démantelée la semaine dernière était très significative et très impressionnante : nous sommes tombés sur une officine fabriquant des faux touristes chinois. Il s'agissait de Chinois de la province du Fujian qui venaient en France pour se rendre ensuite plus facilement vers la Grande Bretagne ou le Canada et qui étaient pris en main à Roissy par une partie de la filière qui les « relookaient » comme des touristes chinois. Les membres de cette filière avaient carrément monté une école de formation pour apprendre à ces personnes à avoir les bonnes réactions vis-à-vis des services de police pour chaque interrogatoire, ils leur fournissaient des attachés-cases pour faire plus sérieux ou plus « japonais » et ils assuraient même un service après vente. Une fois ces ressortissants chinois arrivés sur le territoire britannique, lorsqu'ils étaient interpellés par la police britannique, la filière leur fournissait un avocat spécialisé et non chinois qui venait s'occuper spécifiquement du cas de figure et cela faisait partie du lot entier, c'est-à-dire du paiement depuis le départ jusqu'à l'arrivée.

« On atteint là des degrés de sophistication importants. En perquisitionnant, nous sommes tombés sur des choses extraordinaires : des répertoires et des indications très significatives, en particulier 18 tampons d'entrée dans des aéroports du monde entier qui permettaient à chacun de passer tranquillement dans un aéroport. Ces degrés de sophistication sont impressionnants et vont très loin dans l'entrisme auprès des administrations des organismes qui sont sur le cheminement et qui peuvent apporter leur aide. On l'a vu dans la police nationale et dans la gendarmerie nationale, on l'a vu également auprès de l'OFPPA et dans beaucoup d'organismes : on cherche un élément clé qui va pouvoir aider la filière et c'est une caractéristique des filières chinoises. C'est le summum de ce qui peut se faire aujourd'hui, effectivement. »

M. André Nutte, directeur de l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM), a souligné pour sa part que de tels **réseaux** étaient **extrêmement lucratifs pour leurs organisateurs** et comportaient pour eux moins de risques, notamment au niveau des sanctions pénales, que d'autres trafics illicites. Il a remarqué que, bien souvent, les immigrés en situation irrégulière étaient contraints de rembourser à ces réseaux le prix de leur passage, ou redevables des sommes qu'ils avaient empruntées pour payer ce prix et que, tant qu'ils ne s'étaient pas acquittés de cette dette, il leur était très difficile d'accepter l'idée d'un retour.

Selon M. Nicolas Sarkozy, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire : *« Le prix d'un passage d'Afrique noire en Europe serait de 15.000 euros. Le revenu de ce trafic atteindrait, selon les estimations, un quart à un tiers de celui du trafic international de stupéfiants. »*

Quant à M. Pascal Clément, garde des sceaux, ministre de la justice, il a indiqué que : *« L'organisation de mariages blancs est le plus souvent le fait de réseaux, demandant aux candidats au mariage de déboursier de 12.000 à 15.000 euros et versant aux Françaises, souvent des personnes en situation de précarité, de 3.000 à 8.000 euros. »*

2. Outre-mer

Le rôle des filières est également très prégnant dans l'immigration clandestine à destination des collectivités territoriales d'outre-mer.

La **Guyane** est sans doute la moins concernée, les candidats à l'immigration pouvant franchir seuls les fleuves Maroni et Oyapock ou traverser la forêt.

Toutefois, lors de son audition, M. Léon Bertrand, ministre délégué au tourisme, maire de Saint-Laurent du Maroni, a évoqué l'existence de filières organisées depuis Paramaribo, capitale du Surinam, pour l'acheminement en Guyane de femmes surinamiennes enceintes.

Par ailleurs, de véritables villages d'orpailleurs clandestins comptant jusqu'à 1.000 habitants ont été découverts dans la forêt amazonienne lors des opérations « Anaconda » organisées en 2004.

Le recours à des passeurs est indispensable pour les étrangers qui désirent se rendre irrégulièrement à **Mayotte** et n'ont pu obtenir des faux papiers.

Des rabatteurs œuvrent ainsi sur les côtes anjouanaises pour remplir les kwassas-kwassas. Selon les indications recueillies par la commission d'enquête, le prix du trajet était d'environ 200 euros par personne en 2004. Les passeurs, au nombre de deux ou trois, sont généralement de jeunes hommes, parfois mineurs, pas toujours pêcheurs. Le plus souvent, ils ne disposent pas de moyens de navigation sophistiqués. Certains possèdent un téléphone portable, ce qui signifie qu'ils peuvent être avertis par des complices des mouvements des forces de l'ordre françaises. Les filières les mieux organisées comprennent des contacts à Mayotte qui prennent en charge les clandestins à leur arrivée, ravitaillent en essence le kwassa-kwassa et lui fournissent des marchandises à transporter au retour.

Lors de son audition, M. François Baroin, ministre de l'outre-mer, a mis en exergue *« l'organisation toujours plus élaborée dont se dotent les filières d'immigration clandestine. Ainsi, le 10 novembre dernier, deux Anjouanais en situation irrégulière qui faisaient usage d'une radio à bande latérale unique (BLU) pour organiser des déplacements en « kwassa-kwassa » et réaliser des opérations bancaires entre Mayotte et Anjouan pour le compte de Comoriens vivant à Mayotte en situation irrégulière ont été interpellés. C'est dire la complexité des systèmes qui sont désormais mis en place pour structurer encore plus fortement ces filières. »*

En **Guadeloupe**, l'entrée des immigrés clandestins se fait par le biais de filières structurées et connues. Les consuls de la République d'Haïti et de la République Dominicaine à Pointe-à-Pitre, rencontrés par la délégation de la commission d'enquête en janvier 2006, ont indiqué que les populations les plus pauvres de ces pays étaient incitées par des rabatteurs haïtiens à gagner La Dominique, moyennant le paiement d'une somme allant de 2.000 à 7.000 dollars, à partir de laquelle, logées par les membres du réseau, elles gagneraient par la voie maritime l'archipel guadeloupéen.

II. UNE QUANTIFICATION DIFFICILE

L'immigration irrégulière échappe par nature au recensement. Dans une réponse aux questions écrites qui lui avaient été posées, M. Patrick Stefanini, secrétaire général du Comité interministériel de contrôle de l'immigration, convient que : « *l'estimation du nombre de personnes en situation irrégulière est un exercice délicat et hautement aléatoire* ». Cet exercice est toutefois nécessaire. Il ne sera sans doute pas possible sans une meilleure connaissance statistique de la population étrangère régulière.

A. DES INDICATEURS PEU FIABLES

Dans son rapport sur l'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration, la Cour des comptes relève à juste titre que : « *La grande diversité des méthodes utilisées dans l'Union européenne pour quantifier l'immigration clandestine reflète leur caractère exploratoire et leur manque de fiabilité. En France, les tentatives d'estimation s'avèrent peu nombreuses et sont rarement le fait de statisticiens¹.* »

1. Les indicateurs retenus par le Gouvernement

Le deuxième rapport au Parlement sur les orientations de la politique de l'immigration, remis par le Gouvernement au Parlement au mois de février 2006, propose différents indicateurs dont le rapprochement est censé permettre d'appréhender le nombre des étrangers en situation irrégulière ainsi que son évolution.

Indicateurs de l'immigration irrégulière

	2003	2004	2005	Δ
Indicateurs de pression à l'entrée				
Nombre de placements en zone d'attente	17.073	17.098	16.157	-5,50 %
Nombre de refus d'admission	20.278	20.893	23.542	+12,68 %
Réadmissions	11.945	12.339	12.379	+0,32 %
Demandes d'asile à la frontière	5.912	2.513	2.278	-9,35 %

¹ Rapport au président de la République, suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés - La Documentation française - Novembre 2004.

Indicateurs de pression migratoire au séjour				
Déboutés du droit d'asile	56.248	61.760	n.d.	+9,8 %
Titres de séjour délivrés à des étrangers entrés irrégulièrement	20.744	22.814	26.338	
Indicateurs de la population en situation irrégulière				
Nombre d'étrangers interpellés en situation irrégulière	45.500	44.545	63.681	+42,96 %
Délits à la police des étrangers en France métropolitaine	66.062	70.529	n.d.	+6,8 %
Placements en centres de rétention administrative	28.155	30.043	n.d.	+6,7 %
Nombre de bénéficiaires de l'aide médicale d'Etat	170.000	145.000	n.d.	-14,7 %

Source : rapport au Parlement sur les orientations de la politique de l'immigration – février 2006.

Le rapport reconnaît lui-même que « ces indicateurs connaissent une évolution contrastée qui rend difficile toute appréciation générale ». De surcroît, et comme le relève le secrétariat général du Comité interministériel de contrôle de l'immigration : « tous n'ont pas la même fiabilité, ne serait-ce que parce que certains reflètent non pas le comportement des étrangers eux-mêmes mais l'activité des services de police, de gendarmerie et de douanes ». Ils peuvent également être entachés de doubles comptes, par exemple si un même étranger est interpellé à plusieurs reprises dans l'année.

L'**aide médicale d'Etat** (AME) a été instaurée par la loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle. En bénéficiant, sous condition de ressources, les étrangers qui, en raison de leur situation irrégulière au regard de la réglementation relative au séjour en France, ne peuvent être affiliés à un régime de sécurité sociale. Depuis le 1^{er} janvier 2004, et en application de la loi de finances rectificative pour 2003, une condition de résidence de trois mois est exigée. Le respect des conditions légales fait l'objet d'un contrôle renforcé depuis la publication de deux décrets du 28 juillet 2005.

Il s'agit d'un **indicateur imparfait**. Tous les étrangers en situation irrégulière n'en sollicitent pas le bénéfice, notamment par crainte d'être repérés. Ceux qui y ont eu recours une année donnée peuvent avoir quitté le territoire ou obtenu une régularisation de leur situation. Jusqu'à une période récente, les doubles comptes n'étaient pas impossibles et, en l'absence de contrôle, l'aide pouvait être accordée à des Français ou des étrangers en situation régulière, par exemple des sans domicile fixe.

Lors de son audition, M. François Héran, directeur de l'Institut national des études démographiques, a noté que : « *Les réformes successives de l'AME ont levé une partie des incertitudes sur les doubles comptes, les identités individuelles, la nationalité des patients, les durées de séjour. Mais la difficulté s'est maintenant inversée : le renforcement notable des conditions d'accès à l'AME a dû altérer la représentativité de cette source administrative en réduisant le nombre des étrangers en situation illégale qui peuvent y avoir recours. Du point de vue de la statistique de l'immigration clandestine, l'AME avait commencé par embrasser trop large, elle embrasse désormais trop étroit. Or l'on ne peut mesurer des évolutions que si l'on dispose d'un outil de mesure stable, fût-il approximatif et imparfait.* »

Le nombre des **demandes d'asile** connaît régulièrement d'amples fluctuations, ce qui interdit d'effectuer des extrapolations à long terme et oblige à une certaine prudence dans l'interprétation des variations observées. De surcroît, il est difficile de déduire du nombre de **déboutés** du droit d'asile une évaluation du nombre d'immigrés qui demeurent irrégulièrement sur notre sol, dans la mesure où une partie d'entre eux choisit de quitter la France.

2. Les méthodes élaborées par les démographes

L'étude de référence sur les méthodes d'estimation chiffrée de l'immigration irrégulière par les démographes est un rapport rédigé en 1998 pour Eurostat par Georges Tapinos et Daniel Delaunay. Les principales méthodes recensées sont les suivantes :

– des **enquêtes** peuvent être menées **auprès des employeurs** présents dans les branches *a priori* les plus concernées par le travail illégal, mais elles donnent des résultats difficiles à exploiter ;

– la **comparaison de sources statistiques** diverses (recensement, registres municipaux de population, fichiers des régimes de protection sociale, liste des enfants scolarisés...) peut mettre en évidence la présence sur le territoire d'étrangers en situation irrégulière ;

– la **méthode** dite « **résiduelle** », prisée aux Etats-Unis¹ et en Grande-Bretagne, consiste à rapprocher des données, décalées dans le temps, relatives

¹ La méthode mise en œuvre aux Etats Unis à la suite du recensement de 2000 a consisté à dénombrer, à l'aide de ce recensement, les immigrés arrivés depuis 1980 et à comparer l'effectif obtenu au nombre de migrants légaux de la même période, dénombrés par une source extérieure, l'écart entre les deux effectifs fournissant une mesure de l'immigration clandestine présente en 2000. Cette méthode suppose que toutes les personnes arrivées avant 1980 étaient en situation régulière en 2000 et nécessite, d'une part, de prendre en compte les décès et les sorties parmi les migrants légaux, d'autre part, de corriger les données de recensement pour tenir compte de la sous-estimation des personnes en situation irrégulière. Or toutes ces hypothèses sont difficiles à vérifier, toute mesure faite par différence étant par ailleurs entachée d'erreurs plus importantes qu'une mesure directe.

à l'importance de la population d'origine étrangère -mesurée par le recensement- et à évaluer l'immigration irrégulière en isolant les variations pouvant être expliquées par les flux de migrations régulières ;

– l'**analyse des opérations de régularisation** constitue un autre instrument d'évaluation de l'ampleur de l'immigration clandestine, même si des biais statistiques existent également, qui présente l'intérêt supplémentaire de mieux connaître la population concernée ;

– la **méthode « Delphi »**, qui consiste à rassembler des spécialistes et des acteurs de terrain pour qu'ils procèdent à une **évaluation consensuelle**, apparaît en revanche peu fiable.

Très rares ont été les tentatives d'application de ces méthodes en France.

Les explications avancées par M. François Héran, directeur de l'Institut national des études démographiques, mettent en relief :

– l'absence de registre de population, contrairement à d'autres Etats comme la Belgique ou l'Espagne ;

– la disponibilité encore récente du fichier des étrangers en situation régulière tenu par le ministère de l'intérieur (fichier AGDREF) ;

– la portée insuffisante de l'échantillon démographique permanent de l'Institut national de la statistique et des études économiques. Il s'agit d'un échantillon de la population au 1/100 pour lequel l'Insee a le droit de conserver les bulletins de recensement des mêmes personnes depuis 1968, ainsi que leurs bulletins d'état civil et ceux de leurs proches. *« Cette source s'avère d'interprétation délicate car la date d'entrée en France n'est pas toujours renseignée et l'absence d'un individu lors d'un recensement peut résulter autant d'une omission accidentelle que d'un comportement d'esquive ou d'un séjour provisoire ou définitif à l'étranger ».*

Lors de son audition, M. Jean-Michel Charpin, directeur général de l'Insee, a marqué son intérêt pour la méthode résiduelle et l'analyse des régularisations, qui ont en commun de fournir une évaluation du stock des personnes en situation irrégulière. En prenant en compte des périodes de longue durée, elles ne sauraient cependant fournir une évaluation des entrées annuelles de clandestins.

Selon lui : *« une autre approche consisterait à mener des **enquêtes en population générale**. De telles enquêtes, à but uniquement statistique, devraient évidemment garantir une absolue confidentialité. Des protocoles d'enquête ont été élaborés pour récupérer par voie d'enquête des informations sensibles, de façon confidentielle et fiable. Ils prévoient de poser la question d'intérêt à une fraction aléatoire de l'échantillon enquêté, à l'insu de l'enquêteur. Dans un contexte où la présence irrégulière reste assez marginale, au plan statistique, une évaluation assez précise nécessiterait un échantillon très important. D'autre part, la représentativité d'une telle*

enquête paraît difficile à assurer et à vérifier. Sur le plan juridique, une loi serait probablement nécessaire pour interdire toute possibilité de levée du secret statistique. »

Aucune étude de ce type n'a été menée car : *« A ce jour, **ni le Conseil national de l'information statistique (CNIS), ni l'Union Européenne, ni les pouvoirs publics, dont les avis, règlements et demandes orientent fortement le programme de travail de l'Insee et de l'ensemble du système statistique français, n'ont exprimé une demande de chiffrage ou de caractérisation des clandestins en France. L'Insee ne produit donc pas d'évaluation de l'immigration clandestine.** »*

3. Des approches distinctes et complémentaires

L'approche administrative et l'approche démographique des flux migratoires ne couvrent pas les mêmes populations, en raison d'une divergence sur la durée du séjour concernée.

Selon la définition retenue par le Haut conseil à l'intégration en 1991 et reprise par l'ensemble de la statistique publique, **est immigrée toute personne née étrangère à l'étranger et venue s'installer en France depuis au moins un an.**

Ce délai d'un an, conforme à une recommandation formulée par l'Organisation des Nations Unies en 1998, tient au fait que le démographe cherche avant tout à savoir dans quelle mesure l'immigration contribue au peuplement d'un pays.

Il a pour conséquence d'exclure de la statistique démographique l'immigration clandestine de transit et les prolongations irrégulières de séjours réguliers tant que leur durée n'a pas atteint une année pleine. A titre d'exemple, les Irakiens, les Kurdes ou les Soudanais appréhendés dans le calaisis au moment où ils tentent de gagner l'Angleterre peuvent être en infraction à la législation sur les étrangers mais n'ont pas vocation à être intégrés par la comptabilité démographique dans le solde migratoire annuel de la France s'ils sont entrés sur le territoire national depuis quelques semaines ou quelques mois.

Or, selon M. François Héran, directeur de l'Institut national des études démographiques : *« un aspect essentiel de la migration -encore mal connu- est la **rotation rapide des candidats potentiels à la migration dans les douze premiers mois, période de transition complexe entre la migration régulière et la migration irrégulière, mais aussi et d'abord entre les arrivées et les départs.** »*

L'approche administrative et l'approche démographique semblent donc se compléter pour évaluer l'immigration irrégulière.

B. DES CHIFFRES SUJETS À CAUTION

Rares sont les personnes entendues par la commission d'enquête qui se sont aventurées à fournir une évaluation chiffrée de l'immigration irrégulière. Les chiffres communiqués semblent vraisemblables mais restent sujets à caution compte tenu des lacunes du dispositif d'évaluation statistique.

1. Les chiffres nationaux

En juin 1998, dans son rapport au nom de la commission d'enquête du Sénat sur les régularisations d'étrangers en situation irrégulière présidée par notre ancien collègue M. Paul Masson, notre collègue M. José Balareello écrivait qu'« *une estimation du nombre des clandestins entre 350.000 et 400.000 ne paraît pas éloignée de la réalité¹.* »

Selon M. Nicolas Sarkozy, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, **entre 200.000 et 400.000 étrangers en situation irrégulière seraient aujourd'hui présents sur le territoire national et entre 80.000 et 100.000 migrants illégaux supplémentaires y entreraient chaque année.**

La direction des affaires juridiques et des libertés publiques du ministère explique que cette estimation des « flux » « *résulte notamment du nombre de demandeurs d'asile, diminué du nombre de personnes ayant obtenu le statut de réfugié, du nombre de personnes ayant été régularisées et du nombre d'arrêtés de reconduite à la frontière pris et exécutés à l'encontre des demandeurs d'asile déboutés.* » Quant à celle du « stock », « *elle prend pour base minimale le nombre (150.000) d'étrangers en situation irrégulière qui bénéficient de l'aide médicale d'Etat. Sur cette base, et en y ajustant un pourcentage du flux annuel (pour tenir compte, d'une part, des régularisations « au fil de l'eau » et, d'autre part, des départs volontaires), on peut raisonnablement estimer ce stock à environ 400.000 personnes.* »

La controverse, par auditions devant la commission d'enquête interposées, entre le ministre d'Etat et M. François Héran, directeur de l'Institut national des études démographiques, montre combien la question est sensible et complexe.

Le premier a reproché à l'INED d'avoir, en janvier 2004, sous-évalué le flux annuel d'immigration illégale, en l'estimant à 13.000 par an sur la base d'une analyse de la régularisation pratiquée en 1997-1998.

¹ Rapport n° 470 (Sénat, 1997-1998), page 22.

Le second a observé que ces déclarations reposaient sur plusieurs méprises : d'abord, la migration illégale nette évoquée valait pour la décennie 1989-1998 ; ensuite l'INED a proposé une évaluation des flux nets ou encore du solde migratoire, c'est-à-dire du nombre d'immigrants irréguliers qui demeurent sur notre sol une fois défalquées les sorties, alors que M. Nicolas Sarkozy a évoqué les seuls flux bruts d'entrées irrégulières.

Il a en outre jugé incompatibles les chiffres avancés par le ministre d'Etat : dans la mesure où les régularisations menées en France et en Europe montrent que la durée de séjour des immigrants illégaux s'étale sur au moins une dizaine d'années, l'arrivée de 90.000 immigrants irréguliers supplémentaires en moyenne par an devrait porter le « stock » d'immigrants illégaux présents sur notre territoire à environ 800.000 personnes ; si l'on considère en revanche que 300.000 immigrants irréguliers séjournent sur notre territoire, alors le flux annuel d'entrées se situe entre 30.000 et 40.000 personnes, évaluation tout à fait compatible avec celle de l'INED.

La divergence porte donc davantage sur l'évaluation des flux que sur celle du stock qui, si elle reste sujette à caution, semble vraisemblable.

Par ailleurs -et c'est l'un des rares chiffres qu'elle a accepté de communiquer à la commission d'enquête- Mme Jacqueline Costa-Lascoux, membre du Haut conseil à l'intégration et directrice de l'Observatoire statistique de l'immigration et de l'intégration, a fait état d'estimations selon lesquelles **le nombre d'enfants scolarisés dont les parents sont en situation irrégulière serait compris entre 15.000 et 20.000**. Mme Armelle Gardien, représentante du Réseau éducation sans frontières, a pour sa part estimé à plus de 10.000 le nombre des jeunes étrangers sans papiers scolarisés, tout en soulignant la difficulté de disposer d'évaluations fiables.

Enfin, environ **3.000 mineurs étrangers isolés** sont pris en charge par les services de l'Etat (protection judiciaire de la jeunesse) ou des départements (aide sociale à l'enfance).

Dans un rapport¹ paru au moins de janvier 2005, l'inspection générale des affaires sociales note, sur la base d'une enquête auprès des départements à laquelle 64 conseils généraux ont répondu qu'« environ 3.100 mineurs auraient été admis à l'aide sociale à l'enfance en 2003 ; 2.300 sur les neuf premiers mois de 2004. Près de 2.500 mineurs étaient présents au 30 septembre 2004 dans les mêmes départements. (...). Des origines et des trajectoires de migration diverses sont perceptibles, qui laissent néanmoins apparaître des dominantes. 5 nationalités dominent les flux depuis plusieurs années : Roumanie, Chine, Maroc, Albanie, Congo, avec une apparition plus récente de l'Angola. L'enquête commanditée par la direction des populations

¹ Mission d'analyse et de proposition sur les conditions d'accueil des mineurs étrangers isolés en France - Rapport n° 2005 010, présenté par Jean Blocquaux, Anne Burstin et Dominique Giorgi, membres de l'inspection générale des affaires sociales – janvier 2005.

et des migrations en 2001 distinguait cinq grands types qui demeurent pertinents : les exilés (souvent africains) ; les mandatés (chinois, indiens...) ; les exploités -catégorie qui peut recouper les précédentes- (Europe de l'Est et Balkans) ; les fugueurs (Afrique du Nord) ; les errants. »

Le rapport relève également que « *la réalité de l'isolement n'est pas toujours aisée à établir, dans la mesure où ces jeunes sont parfois venus rejoindre un parent plus ou moins éloigné* » mais que « *le caractère relatif de cet isolement ne minimise pas le danger auquel ces jeunes sont exposés car les adultes auxquels ils ont été confiés sont inégalement désireux de les accueillir et les conditions d'accueil se dégradent parfois rapidement sans compter les situations extrêmes d'exploitation (esclavage domestique ou prostitution par exemple).* »

2. Les chiffres ultramarins

Les estimations du nombre des étrangers en situation irrégulière dans les collectivités ultramarines, communiquées par M. François Baroin, ministre de l'outre-mer, et reprises dans le deuxième rapport sur les orientations de la politique de l'immigration remis par le Gouvernement au Parlement au mois de février 2006, sont plus précises mais ne semblent guère plus fiables.

M. Patrick Stefanini, secrétaire général du Comité interministériel de contrôle de l'immigration, a précisé par écrit qu'elles ont été calculées d'après le nombre de personnes se déclarant de nationalité étrangère lors des recensements, duquel on a retranché le nombre de titres de séjour délivrés.

En **Guyane**, entre **30.000 et 35.000** étrangers seraient en situation irrégulière, **soit 20 % à 25 % de la population**, alors que le territoire accueillait déjà 18.674 étrangers en situation régulière en 2004, soit 12 % de la population. Le ministre de l'outre-mer a en outre observé qu'« *entre 1994 et 2004, la moitié des accouchements pratiqués à la maternité de Saint-Laurent du Maroni ont été le fait de femmes surinamiennes qui ont franchi le fleuve à cet effet.* »

L'estimation du nombre des étrangers en situation irrégulière en **Guadeloupe** figurant dans le deuxième rapport sur les orientations de la politique de l'immigration est pour le moins absconse : « *Sur une population de 442.405 habitants, la population étrangère approchait en 2004 les 23.000 personnes. Les régularisations d'étrangers intervenues depuis cinq ans en application des réformes du régime juridique de l'entrée et du séjour des étrangers ont permis de diminuer de moitié la population clandestine, évaluée dès 1999 à un peu moins de 10.000 personnes (soit près de 2 % de la population). Environ 13.000 étrangers, détenteurs soit d'un titre de séjour temporaire soit d'une carte de résident, sont en situation régulière sur le sol guadeloupéen, soit environ 3 % de la population.* » Faut-il en déduire un nombre de **5.000 étrangers en situation irrégulière ?**

Selon M. François Baroin, ministre de l'outre-mer : « *La Martinique, de son côté, est actuellement peu touchée par l'immigration clandestine. On y estime à environ 500 le nombre d'étrangers en situation irrégulière, mais sa situation reste fragile par le risque d'un effet de transfert de flux migratoires de la Guadeloupe vers la Martinique.* »

La Réunion compterait environ 9.000 étrangers en situation régulière (soit 1,2 % de la population) et, d'après les estimations de la préfecture, quelque **600 étrangers en situation irrégulière**, principalement malgaches (pour 40 % d'entre eux), mauriciens et comoriens. En outre, entre 20.000 et 40.000 Mahorais sont présents sur l'île. « *Ces derniers, attirés par la qualité des infrastructures publiques réunionnaises, un niveau de vie supérieur de 33 % à celui de Mayotte et surtout des garanties sociales supérieures (existence d'un revenu minimum d'insertion, d'un système d'indemnisation du chômage, ainsi que d'un salaire minimum et de prestations familiales de même niveau qu'en métropole), peinent à s'intégrer dans la société réunionnaise, malgré la tradition d'accueil de cette dernière. Concentrée dans des quartiers défavorisés, à l'habitat insalubre, et des logements sociaux surchargés, notamment à Saint-Denis, cette population, dont la natalité est beaucoup plus dynamique que celle de la Réunion (où le taux de fécondité ne dépasse pas 2,5 enfants par femme), maîtrise souvent mal la langue française et souffre d'un niveau d'instruction insuffisant. Ces spécificités, ajoutées à un mode de vie et des tenues vestimentaires qui diffèrent de celles des Réunionnais, créent quelquefois dans les couches populaires de la population réunionnaise, elles-mêmes en situation de précarité, un sentiment de malaise, voire de rejet.* » Ce constat, dressé par M. Didier Quentin dans son rapport au nom de la mission d'information de la commission des Lois de l'Assemblée nationale sur l'immigration à Mayotte présidée par M. René Dosière¹, rejoint les observations de la délégation de la commission d'enquête qui s'est rendue sur place.

C'est à **Mayotte**, compte tenu de sa densité (430 habitants au km²), que la situation est la plus grave. Le nombre des étrangers en situation irrégulière y est estimé à environ **45.000 personnes**, soit plus du quart de la population, 15.000 étrangers en situation régulière ayant par ailleurs été recensés en 2004. Le ministre de l'outre-mer a observé : « *Avec une proportion identique, la métropole aurait sur son sol, si on fait une déclinaison par rapport aux ratios et à la taille du pays, plus de 18 millions d'immigrés clandestins. (...) Un autre indicateur pertinent permet de porter un regard attentif sur cette situation : celui des naissances. Leur nombre a augmenté à Mayotte de 50 % en dix ans et de 10 % sur la seule année 2004, ce qui fait de l'hôpital de Mamoudzou la première maternité de France. Or, sur les 7.676 naissances enregistrées l'année dernière, 5.249, soit près de 70 %, concernaient des Comoriennes en situation irrégulière.* »

¹ Rapport n° 2932 (Assemblée nationale, douzième législature).

3. Les chiffres étrangers

Les estimations du nombre des étrangers en situation irrégulière réalisées dans d'autres Etats occidentaux, si elles ne sont pas non plus toujours fiables, donnent à penser que la France n'est pas soumise à la pression migratoire la plus forte.

Population immigrée en situation irrégulière dans quelques pays de l'OCDE . Estimation des bornes minimales

	Nombre	% de la population totale	Année	Méthode d'estimation
Australie	50.000	0,2	2005	Système de la double-carte ("dyptique")
Japon	210.000	0,2	2005	Système de la double-carte ("dyptique")
Etats-Unis	10.300.000	3,6	2004 (18)	Méthode résiduelle
Pays-Bas	180.000	1,1	2004	Méthode dite de la "capture/recapture"
Suisse	90.000	1,2	2005	Méthode Delphi
Espagne	690.000	1,6	2005 (4)	Extrapolation après une campagne de régularisation importante
Italie	700.000	1,2	2002 (4)	Extrapolation après une campagne de régularisation importante
Portugal	185.000	1,8	2001 (6)	Extrapolation après une campagne de régularisation importante
Grèce	370 000	3,4	2001 (3)	Extrapolation après une campagne de régularisation importante

Source : OCDE – communiquée par le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Le nombre entre parenthèses indique le nombre d'années écoulées depuis la dernière régularisation majeure.

La Commission européenne évalue pour sa part le nombre annuel des entrées illégales à 500.000 dans toute l'Union européenne.

M. François Héran, directeur de l'Institut national des études démographiques, a confirmé que la France était confrontée à une pression migratoire qui, si elle avait progressé ces dernières années, restait très inférieure à celle de la plupart de nos voisins. Notre solde migratoire est de 1 ou 2 pour mille, alors que le leur varie entre 5 et 12 pour mille. En revanche, la France a accueilli une immigration très supérieure à celle des autres pays européens entre 1950 et 1974 et doit aujourd'hui faire face au défi de l'intégration des deuxième et troisième générations issues de l'immigration.

Il a attribué la relative faiblesse de l'immigration clandestine dans notre pays à deux facteurs : la pratique des régularisations au cas par cas, plutôt que le recours à des opérations de régularisation massive, qui entraînent un « appel d'air » et attirent davantage de clandestins, et le plus fort encadrement du marché du travail, qui ferait obstacle au développement du travail dissimulé.

C. LA NÉCESSITÉ D'AMÉLIORER NOTRE OUTIL STATISTIQUE

L'amélioration de la connaissance statistique de l'immigration doit porter sur les étrangers en situation irrégulière comme en situation régulière. Elle constitue une exigence européenne.

1. Les lacunes à combler

L'informatisation des procédures de délivrance de titres de séjour en préfecture opérée en 1994 a permis d'améliorer le recensement des entrées, qui était auparavant effectué au moyen des statistiques établies par l'Office des migrations internationales –auquel la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a substitué l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations- et l'Office français de protection des réfugiés et apatrides. Depuis lors, chaque préfecture est connectée à un registre national centralisé dénommé AGDREF (Application de gestion des ressortissants étrangers en France) qui permet d'éviter les doubles comptes et de recueillir les données de façon identique.

Cette statistique de premiers titres, qui satisfait aux critères de comparabilité internationale, est complétée d'autres données pour appréhender les arrivées de mineurs qui ne sont pas détenteurs d'un titre de séjour : celles de l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations, pour les mineurs entrés au titre du regroupement familial, et celles du ministère de l'intérieur sur le nombre d'enfants accompagnant les femmes titulaires d'un titre de séjour.

Les lacunes du fichier AGDREF tiennent au fait qu'il ne recense pas toutes les entrées sur le territoire national, ignore les sorties, n'est pas suffisamment tenu à jour et n'a pas été conçu à des fins d'exploitation statistique.

Ne sont pas prises en compte les entrées non seulement des étrangers de passage, des travailleurs saisonniers, des demandeurs d'asile en attente de décision, des étrangers en situation irrégulière qui ne font aucune démarche auprès des préfectures mais également des ressortissants de la majorité des Etats membres de l'Union européenne et de ceux de l'Espace économique européen, qui sont dispensés depuis 2004 de l'obligation de détenir un titre de séjour.

Dans le projet de loi relatif à l'immigration et à l'intégration figure une disposition obligeant les ressortissants de ces Etats désireux d'établir en France leur résidence habituelle d'en faire la déclaration auprès de l'autorité administrative dans les trois mois suivant leur arrivée. Selon les indications communiquées par le secrétariat général du Comité interministériel de contrôle

de l'immigration, la plupart des Etats membres de l'Union européenne auraient conservé l'obligation de détention d'un titre de séjour et instauré une obligation d'enregistrement.

En ce qui concerne la mise à jour du fichier, M. François Giquel, vice-président de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, a souligné lors de son audition que la direction des naturalisations du ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement avait constaté, il y a deux ans, que des milliers de personnes ayant acquis la nationalité française depuis plusieurs années y figuraient encore.

La tenue et le contenu du fichier AGDREF doivent donc être améliorés en prenant en compte la nécessité de l'utiliser non seulement comme une application de gestion informatisée par les préfectures des dossiers individuels d'étrangers –ce qui correspond à sa vocation première- mais également comme la source précieuse d'information sur les caractéristiques de la population étrangère entrée en France qu'il est devenu.

<p>Recommandation n° 2 : Enrichir le contenu, améliorer la tenue et faciliter l'exploitation à des fins statistiques du fichier AGDREF.</p>
--

Selon la direction des affaires juridiques et des libertés publiques du ministère de l'intérieur, **une meilleure connaissance statistique de l'immigration irrégulière suppose le croisement de diverses sources d'information**, telles que :

- les attestations définitives de rejet des demandes d'asile par l'OFPRA et la Commission des recours des réfugiés,
- les refus de séjour à la suite de demandes de cartes de séjour (dès lors qu'ils seraient systématiquement enregistrés sur AGDREF),
- les dossiers de demandes de régularisation déposés en préfecture,
- les interpellations policières d'étrangers en situation illégale,
- les mesures d'éloignement non exécutées,
- les recours à l'aide médicale d'Etat (AME),
- la fréquentation d'établissements scolaires par des enfants de nouveaux arrivants,
- la sur-occupation des foyers de travailleurs migrants,
- les données sur le travail clandestin.

De tels croisements sont placés sous le **contrôle de la CNIL** qui, comme l'a rappelé M. François Giquel lors de son audition, s'interroge sur la finalité du traitement informatisé, sur la proportionnalité de la collecte, de la mise à jour et de la conservation des données à caractère personnel au regard de cette finalité, ainsi que sur les conditions de transparence dans lesquelles intervient le traitement.

M. François Giquel a rappelé que la Commission autorisait les échanges d'informations par le biais de consultations croisées ou d'interconnexions de fichiers, lorsqu'elles étaient destinées à lutter contre la fraude. Il a souligné qu'il n'existait pas d'interdiction de principe à l'égard des interconnexions de fichiers, mais que celles-ci, lorsqu'elles intervenaient à l'égard de fichiers de finalité différente, étaient soumises, sous certaines conditions, à l'avis ou l'autorisation de la CNIL.

Recommandation n° 3 : Autoriser, sous le contrôle de la CNIL et à des fins uniquement statistiques, l'interconnexion des fichiers administratifs comportant des données relatives aux étrangers en situation irrégulière.

Cette amélioration de l'approche administrative de l'immigration irrégulière devrait être complétée par des études démographiques. Il est surprenant qu'aucune étude sur l'immigration irrégulière n'ait encore été commandée à l'Insee.

La commission d'enquête estime qu'il serait intéressant de lui confier la mission de **réaliser une enquête en population générale sur les étrangers en situation irrégulière**, qui semble constituer la méthode la plus prometteuse selon le directeur général de cet institut, M. Jean-Michel Charpin, **à la condition de garantir le secret statistique**. Ce dernier a ainsi précisé que l'Insee avait déjà pratiqué de telles enquêtes sur des sujets sensibles, comme la consommation de stupéfiants ou les comportements violents, en ayant recours à des techniques sophistiquées garantissant l'anonymat des personnes interrogées. Observant toutefois que le secret statistique garanti par la loi du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques pouvait être levé sur réquisition judiciaire, il a estimé qu'une enquête sur l'immigration irrégulière ne pourrait être conduite que si une disposition législative venait interdire cette possibilité de réquisition : à défaut, les étrangers en situation irrégulière refuseraient de répondre aux enquêteurs.

Recommandation n° 4 : Confier à l'Insee la mission de réaliser une enquête en population générale sur les étrangers en situation irrégulière, en apportant une protection absolue au secret statistique.

Enfin, **l'amélioration de la connaissance de l'immigration irrégulière suppose de confier à un organisme externe aux producteurs de données**, pour assurer une information fiable et objective, **la mission de coordonner les travaux des multiples organismes et services de l'Etat** produisant ou finançant des études, tant au niveau de l'élaboration des programmes que pour la centralisation des informations produites.

L'Observatoire statistique de l'immigration et de l'intégration, installé le 2 juillet 2004, a décliné de son propre chef cette responsabilité, au motif que « *le sujet de l'immigration irrégulière est de la compétence du rapport au Parlement¹* ». Il semble pourtant le mieux placé pour l'exercer au regard de sa composition et de ses missions.

Les membres de cet organisme proviennent en effet de l'Insee, de l'INED, de l'ANAEM et des services statistiques des différents ministères. Il comporte un conseil scientifique, présidé par Mme Hélène Carrère d'Encausse, Secrétaire perpétuelle de l'Académie française.

L'Observatoire est officiellement chargé d'améliorer la connaissance statistique de l'immigration et de l'intégration à partir des données produites par les administrations et les instituts de recherche, d'éclairer les travaux et les avis du Haut conseil à l'intégration, de participer aux groupes statistiques européens et internationaux sur les migrations, de favoriser la diffusion et l'accès aux informations statistiques et de proposer de nouvelles pistes d'exploration statistique.

En conséquence, plutôt que de créer une énième structure nouvelle, la commission d'enquête estime que **l'étude de l'immigration irrégulière devrait être placée sous l'égide de l'Observatoire statistique de l'immigration et de l'intégration.**

Recommandation n° 5 : Placer l'étude de l'immigration irrégulière sous l'égide de l'Observatoire statistique de l'immigration et de l'intégration.

¹ Rapport statistique 2002-2004 – page 9.

2. Les exigences européennes

Le traité de Maastricht, entré en vigueur en 1993, a inscrit l'immigration au rang des « questions d'intérêt commun » aux Etats membres de l'Union européenne. Toutefois, cette question continuait à relever du domaine intergouvernemental et de la règle de l'unanimité au sein du Conseil.

Le traité d'Amsterdam et le Conseil européen de Tampere de 1999 ont prévu une « politique commune » de l'immigration, mise en œuvre selon la méthode communautaire. Depuis le 1^{er} janvier 2005, les mesures relatives au contrôle des frontières et à la lutte contre l'immigration illégale ne sont plus prises à l'unanimité mais à la majorité qualifiée au Conseil et sont soumises à la procédure de codécision du Parlement européen.

Diverses initiatives ont été prises, au niveau européen, pour améliorer la connaissance de l'immigration et, singulièrement, de l'immigration irrégulière.

Un **centre d'information, de réflexion et d'échanges en matière de franchissement des frontières et d'immigration (CIREFI)** a été créé par une décision des ministres chargés de l'immigration des 30 novembre et 1^{er} décembre 1992, avec pour missions d'assister les Etats membres dans l'étude approfondie des questions liées à l'immigration légale pour lutter contre l'immigration illégale et les réseaux de passeurs, de mieux détecter les documents falsifiés et d'améliorer les mesures de reconduite aux frontières. Composé d'experts nationaux, il est censé se réunir tous les mois avec l'appui logistique du Secrétariat général du Conseil. En cas d'urgence, l'échange d'information se fait directement entre les services centraux des Etats membres concernés. Il doit présenter chaque année au Conseil un rapport d'activités ainsi que d'autres rapports sur demande.

En mai 1999, un **système d'alerte rapide** a été créé dans le cadre du CIREFI aux fins de la transmission d'informations relatives à l'immigration clandestine et aux filières de passeurs :

- les signes avant-coureurs d'une immigration clandestine ou d'activités d'organisations criminelles de passeurs, notamment dans les pays de provenance des flux migratoires;

- les nouvelles tendances dans ces domaines qui justifient des mesures immédiates (changement d'itinéraires ou de mode de transport, formes nouvelles de falsification massive de documents de voyage, multiplication des cas d'immigration clandestine, infiltration par filière de passeurs de groupes importants...).

Un **réseau européen des migrations** a été mis en place en 2002, afin d'améliorer les échanges d'information entre les Etats membres et entre ceux-ci et la Commission européenne. Son principal objectif est de fournir des informations objectives, fiables et comparables sur les aspects migratoires, à partir d'une collecte et d'une analyse des données disponibles au niveau de chaque Etat membre. Il se compose actuellement de points de contacts nationaux, désignés par les Etats membres, et d'un coordinateur scientifique, désigné par la Commission.

Dans un Livre vert qu'elle lui a consacré à la fin de l'année 2005¹, la Commission européenne reconnaît les fortes lacunes existant au niveau européen en matière de connaissance des phénomènes migratoires. Elle relève, en particulier, **l'absence de données statistiques exactes, actualisées et comparables**. Elle note également que le réseau a mené de nombreux travaux de grande qualité, bien qu'il soit encore prématuré d'évaluer la qualité globale de ses résultats.

Nonobstant cette dernière observation, **la Commission européenne propose de modifier les missions du réseau européen des migrations**, en les élargissant à la publication d'avis et de recommandations ou à des activités de sensibilisation, **et sa structure**, soit en le rattachant à elle, soit en confiant sa gestion à une agence communautaire indépendante.

Dans une procédure écrite du 20 février 2006, **la délégation du Sénat pour l'Union européenne a estimé qu'une éventuelle modification du réseau européen des migrations devrait être subordonnée à la réalisation d'une évaluation objective de son fonctionnement et qu'il ne paraissait pas souhaitable, en tout état de cause, de confier la gestion de ce réseau à la Commission ou à une agence**.

Par ailleurs, se fondant sur les conclusions du Conseil européen de Thessalonique du 20 juin 2003 et une résolution du Parlement européen du 6 novembre 2003, la Commission européenne a présenté au mois de septembre 2005 une **proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux statistiques communautaires sur la migration et la protection internationale**².

Si une harmonisation des statistiques au niveau européen est sans doute nécessaire, elle doit constituer la résultante et non la cause de celle des politiques nationales en matière d'immigration. Le manque d'homogénéité des données collectées tient en effet d'abord à la conduite de politiques différentes par les Etats membres de l'Union européenne.

¹ Livre vert sur l'avenir du réseau européen des migrations - E3019 - COM (2005) 606 final du 28/11/2005.

² Com (2005) 375 final 2005/0156 (COD).

III. DES CONSÉQUENCES NÉFASTES

Dans son rapport public particulier de novembre 2004 sur l'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration¹, la Cour des comptes identifie trois conséquences négatives de l'immigration clandestine :

– elle est d'abord un **facteur de précarité et de vulnérabilité** pour les étrangers en situation irrégulière eux-mêmes ;

– elle est ensuite à l'origine de **dysfonctionnements, subis par l'ensemble de la communauté nationale**, notamment en matière d'emploi ;

– elle est enfin **source d'amalgames avec les étrangers en situation régulière** et risque, de ce fait, de détériorer leur image et de nuire à leur intégration dans la société française.

Les délégations de la commission d'enquête qui se sont rendues en Guyane, en Guadeloupe et à Mayotte ont pu mesurer les difficultés rencontrées par ces collectivités. La saturation de certains équipements publics, notamment, se traduit par une véritable « concurrence » entre nationaux et clandestins pour y accéder qui ne peut manquer de créer des tensions.

Aussi la commission d'enquête ne peut-elle souscrire aux propos des représentants du Groupement d'information et de soutien aux immigrés (GISTI), qui ont déclaré lors de leur audition ne pas parvenir « *à avoir une démonstration scientifique, voire sociologique, de la difficulté que pose l'immigration clandestine sur le territoire français* ».

Sans prétendre apporter de démonstration « scientifique » en cette matière -l'univers de la clandestinité est par définition mal connu et l'on ne peut se fonder bien souvent que sur des éléments anecdotiques-, elle estime toutefois que les conséquences néfastes de l'immigration irrégulière sont suffisamment tangibles pour que l'on ne puisse douter de la nécessité de la réduire.

A. LES ÉTRANGERS EN SITUATION IRRÉGULIÈRE, PREMIÈRES VICTIMES DE L'IMMIGRATION CLANDESTINE

Les étrangers en situation irrégulière sont les premières victimes de leur entreprise. Les entrées clandestines s'avèrent en effet périlleuses et ceux qui parviennent à accéder au territoire national vivent dans des conditions extrêmement difficiles.

¹ *Rapport au président de la République, suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés - La Documentation française - Novembre 2004.*

1. Des entrées périlleuses

Les ressortissants étrangers qui tentent de pénétrer irrégulièrement sur le territoire national s'exposent souvent à de graves dangers pour atteindre notre pays.

Pourtant, leur espoir de connaître une vie meilleure explique qu'ils considèrent souvent les passeurs qui les aident à accomplir leur projet comme des « *bienfaiteurs* », pour reprendre une expression de M. Denis Pajaud, chef de l'Office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre (OCRIEST). « *Les victimes remercient les auteurs de bien vouloir les aider à réaliser leur rêve* » et n'apportent, de ce fait qu'une aide « *minime* » à l'Office dans son activité de répression, a-t-il ajouté.

L'actualité porte régulièrement à notre attention des cas tragiques de décès survenus au cours des tentatives d'entrée clandestine sur le territoire de la France ou d'autres Etats.

Les traversées en mer pour rejoindre Mayotte depuis Anjouan ou la Guadeloupe depuis La Dominique semblent particulièrement meurtrières. Les interlocuteurs des deux délégations de la commission d'enquête qui se sont rendues dans ces collectivités ont insisté sur la fragilité des embarcations utilisées, la dangerosité de la haute mer et la cruauté des passeurs, qui n'hésitent pas à jeter leurs passagers par-dessus bord à l'approche des forces de l'ordre. Plus près de la France métropolitaine, des naufrages se produisent régulièrement dans le détroit de Gibraltar et une nouvelle voie d'immigration, également meurtrière, se développe entre les côtes mauritaniennes et l'archipel espagnol des Canaries.

Les conditions de certains passages par voie terrestre ne sont pas moins dramatiques. La traversée du Sahara par les migrants en provenance d'Afrique noire représente une épreuve terrible qui s'achève parfois devant les barbelés des enclaves espagnoles de Ceuta et Melilla, comme l'ont illustré les tragiques événements du mois d'octobre 2005, au cours desquels une quinzaine de décès a été dénombrée.

2. Des conditions de vie difficiles

Les conditions de vie des étrangers en situation irrégulière demeurent difficiles même lorsqu'ils sont parvenus à pénétrer sur le territoire national. Comme le notait la Cour des comptes en 2004 : « *privés de certains droits essentiels et en particulier de celui de travailler régulièrement, les étrangers en situation irrégulière sont exposés, selon les cas, à l'exploitation par des employeurs clandestins dépourvus de scrupules, à l'obligation de s'adonner à des activités lucratives mais illégales (souvent délictuelles, parfois criminelles), ou à la plus désespérante précarité* ».

N'étant pas autorisés à exercer une activité salariée régulière, ils constituent en effet un public privilégié pour les employeurs de travailleurs illégaux¹.

Leur défaut de titre de séjour les place dans une situation de totale dépendance : ils ne peuvent alerter les autorités pour protester contre des conditions indignes puisqu'ils seraient alors menacés d'expulsion.

Cette dépendance est parfois aggravée par l'obligation dans laquelle ils se trouvent de devoir rembourser la dette qu'ils ont contractée pour financer leur voyage. M. Denis Pajaud, chef de l'OCRIEST, a cité le cas de filières chinoises qui « *avaient tendance à faire payer la dette du migrant clandestin par un travail illégal pendant un ou deux ans dans une entreprise de confection* ». Mme Colette Horel, déléguée interministérielle à la lutte contre le travail illégal, a souligné que les étrangers entrés illégalement en France par l'intermédiaire de filières étaient confrontés aux « *pratiques les plus détestables et les plus condamnables* ». Ils sont en effet plus souvent victimes des infractions « *connexes* » au travail illégal, telles que les « *atteintes à la dignité humaine* » et les « *conditions de travail et d'hébergement indignes* ».

M. Denis Pajaud a illustré ce propos en citant une affaire traitée par ses services : « *des maraîchers de la région nîmoise (...) exploitaient des ressortissants thaïlandais. Ils les avaient rabattus en Thaïlande, où ces personnes vivaient dans des conditions très précaires, et les avaient fait venir sur le territoire français pour alimenter les champs des maraîchers et travailler à vil prix dans des conditions totalement indignes : ces personnes logeaient dans un cabanon au pied des cultures et sans aucun respect des conditions élémentaires d'hygiène et des règles sanitaires* ».

Les conditions de logement en milieu urbain ne sont pas toujours plus satisfaisantes.

Des « **marchands de sommeil** » louent, à prix d'or, des logements exigus et dégradés à des étrangers en situation irrégulière, en tirant parti de l'incapacité dans laquelle ils se trouvent d'accéder au logement social (soumis à une condition de régularité du séjour) et de leur difficulté à accéder au parc privé, pour des raisons financières. Mme Armelle Gardien et M. Pierre Cordelier, représentants du Réseau éducation sans frontières (RESF), ont ainsi mentionné le cas d'un élève de collège qui vivait, avec cinq membres de sa famille, dans une chambre de 16 m².

¹ En application de l'article L. 341-4 du code du travail, les étrangers qui souhaitent travailler en France doivent obtenir une autorisation de travail, délivrée par la préfecture ; or la délivrance de cette autorisation est elle-même subordonnée à la présentation d'un titre de séjour valide.

MM. Pierre-Yves Rébérioux et Michel Péliissier, respectivement délégué général de la Commission interministérielle pour le logement des populations immigrées (CILPI) et président de la Société nationale de construction pour les travailleurs (SONACOTRA), ont pour leur part insisté sur les phénomènes de sur-occupation de foyers de travailleurs migrants, dont les occupants hébergent fréquemment des membres de leur famille ou de leur communauté. M. Pierre-Yves Rébérioux a évoqué un taux d'occupation des locaux de 300 % dans certains foyers, la part des étrangers sans papiers parmi les sur-occupants pouvant varier considérablement, de 10 % à 20 % jusqu'à 50 %.

Les clandestins qui ne sont pas impliqués dans le travail illégal sont parfois exploités par des **réseaux criminels**. Lors de son audition, M. Jean-Michel Colombani, directeur de l'Office central pour la répression de la traite des êtres humains, a confirmé qu'une part significative des personnes prostituées en France était des étrangers sans papiers. Il a estimé que les deux tiers des personnes prostituées en France étaient étrangères, cette proportion étant bien plus importante à Paris, où ils représentaient près de 75 % de la « population prostitutionnelle » en 2004, contre 50 % à 55 % en province. Il a précisé que les étrangers en situation irrégulière étaient généralement entrés sur le territoire dans des conditions régulières, puis s'y étaient maintenus à l'expiration de la durée du séjour autorisé par leur visa. A Marseille, les services de l'Etat et du département des Bouches-du-Rhône chargés de la protection de l'enfance ont relevé que de nombreux mineurs isolés marocains étaient contraints de se prostituer.

M. Nicolas Sarkozy, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, est donc dans le vrai, lorsqu'il affirme de manière lapidaire que : « *l'immigration clandestine, c'est la possibilité d'un esclavage en France* ».

B. LES DYSFONCTIONNEMENTS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX INDUITS PAR L'IMMIGRATION CLANDESTINE

L'immigration irrégulière induit de nombreux dysfonctionnements économiques et sociaux dans la mesure où elle alimente le travail illégal, la délinquance et l'insécurité.

1. Le développement du travail illégal

Le développement du **travail illégal** constitue une première source de dysfonctionnement.

L'emploi d'étrangers en situation irrégulière affecte en effet, par ricochet, les employeurs et les salariés qui travaillent régulièrement, puisque ceux-ci se trouvent confrontés à une **concurrence déloyale**, qui peut menacer la pérennité de leur entreprise. Une enquête menée par l'Inspection générale de l'administration (IGA) de novembre 1999 à août 2000 a montré que les étrangers en situation irrégulière employés clandestinement percevaient des rémunérations très inférieures au SMIC.

L'emploi d'étranger sans titre de travail ne représente cependant qu'une fraction, de l'ordre de 10 %, de l'ensemble des infractions relevant du travail illégal. De surcroît, certains étrangers disposent d'un titre de séjour régulier mais sont employés illégalement car ils ne bénéficient pas d'une autorisation de travail. Immigration clandestine et travail illégal ne se recoupent donc que partiellement.

Aucun secteur n'est sans doute épargné par le travail illégal, mais quelques branches d'activité sont plus particulièrement exposées. Si, comme l'a indiqué Mme Colette Horel, *« l'infraction d'emploi d'étrangers sans titre de travail représente, bon an mal an, environ 10 % de l'ensemble de la verbalisation du travail illégal », trois secteurs concentrent une plus forte proportion d'infractions : le bâtiment et les travaux publics (BTP), les hôtels, cafés et restaurants (HCR) et l'agriculture ».*

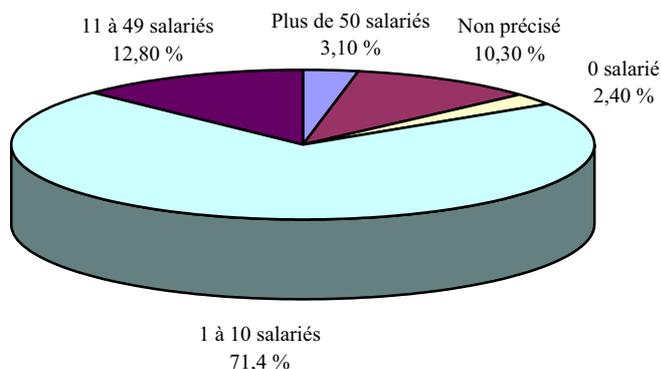
Le BTP et les hôtels, cafés, restaurants, sont en effet les deux secteurs les plus importants par le nombre d'infractions constatées, en valeur absolue. Le nombre d'infractions relevées dans le secteur agricole n'est cependant pas très éloigné, si on le rapporte au volume d'emplois correspondants. Ces trois secteurs connaissent de fortes difficultés de recrutement, que le recours à de la main-d'œuvre clandestine peut permettre de pallier. Mais il ne contribue pas à rendre ces secteurs plus attractifs et entretient ainsi un cercle vicieux : *« le fait de recourir au travail illégal dans ces secteurs (...) a pour conséquence d'accroître un peu plus le problème puisque cela désorganise le marché du travail, conduit à tirer les salaires vers le bas et compromet la formation, l'organisation de la profession et les perspectives de carrière, les jeunes se détournant du secteur »*, a souligné Mme Colette Horel. La très grande majorité des infractions sont constatées dans de petites structures de moins de dix salariés.

**Répartition en 2004 des infractions relatives à l'emploi d'étrangers
par secteur d'activité**

Activité économique	Emploi d'un étranger sans titre de travail	Entrée et séjour irréguliers d'un étranger	Aide à l'entrée et au séjour irréguliers d'un étranger	Total
Agriculture	53	4	4	61
Industrie	32	3	5	40
BTP	261	9	31	301
Commerce	86	5	5	96
HCR	126	3	5	134
Transports et communications	77	5	6	88
Autres	55	1	6	62
Total	690	30	62	782

Source : Délégation interministérielle à la lutte contre le travail illégal (DILTI)

**Répartition de l'infraction d'emploi d'étrangers sans titre de travail
en fonction de la taille de l'établissement (en 2004)**



L'analyse de la nationalité des employeurs auteurs d'infractions montre que les personnes de nationalité étrangère sont de loin les plus nombreuses. Alors que les étrangers ne représentent qu'environ 10 % de la population française, ils sont à l'origine de 44 % des infractions d'emploi d'étrangers sans titre.

Nationalité des auteurs d'infraction (en 2004)

Nationalité des auteurs	Emploi d'un étranger sans titre de travail	Entrée et séjour irrégulier d'un étranger	Aide à l'entrée et au séjour irréguliers d'un étranger	Total
France	387	14	36	437
Etrangers	303	16	26	345
Total	690	30	62	782

Source : DILTI.

Le lieutenant-colonel Georges Mascaro, chef de l'Office central de lutte contre le travail illégal (OCLTI), a apporté un élément d'explication lors de son audition : « *les étrangers qui ont eu la chance de bénéficier de régularisations (...) reproduisent exactement les mêmes schémas que ceux dont ils ont été victimes quelques années auparavant* ».

Il a notamment évoqué « *l'exemple de Kurdes qui emploient à leur tour d'autres Kurdes de régions avoisinant celle dont ils sont originaires en Turquie et qui mettent en place tout un dispositif comprenant la filière de recrutement en Turquie, la filière « d'importation » sur le territoire métropolitain via l'Europe, puis la filière d'accueil et la filière de réseau organisé de fournisseurs de travail* ».

La répartition régionale de l'emploi d'étrangers sans titre de travail, et des infractions connexes, reflète, pour partie, la répartition géographique de la production française : l'Ile de France, Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Rhône-Alpes, figurent ainsi dans les premiers rangs du classement. Cette relation ne suffit pas en revanche à expliquer le nombre élevé d'infractions constatées dans les départements d'outre-mer et en Languedoc-Roussillon.

Répartition régionale de l'emploi d'étrangers sans titre de travail (en 2004)

Région	Emploi d'un étranger sans titre de travail	Entrée et séjour irrégulier d'un étranger	Aide à l'entrée et au séjour irréguliers d'un étranger	Total
Ile de France	184	8	11	203
Départements d'outre-mer	110	6	30	146
Languedoc-Roussillon	72	0	0	72
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	61	0	1	62
Rhône-Alpes	42	1	0	43
Aquitaine	28	4	5	37
Midi-Pyrénées	22	5	7	34
Alsace	24	0	0	24
Nord-Pas-de-Calais	21	1	1	23
Bretagne	17	1	3	21
Centre	19	0	0	19
Lorraine	19	0	0	19
Champagne-Ardenne	13	0	1	14
Auvergne	11	2	0	13
Bourgogne	8	1	1	10
Corse	8	0	0	8
Haute-Normandie	6	0	1	7
Limousin	6	0	0	6
Picardie	6	0	0	6
Pays de la Loire	4	0	1	5
Franche-Comté	3	0	0	3
Non précisé	3	0	0	3
Basse-Normandie	1	1	0	2
Poitou-Charentes	2	0	0	2
Total	690	30	62	782

Source : DILTI

L'emploi illégal d'étrangers sans titre présente bien sûr l'inconvénient supplémentaire de priver les caisses de sécurité sociale des ressources qui devraient normalement leur revenir. On évalue le poids de l'économie souterraine en France, toutes formes de travail illégal confondues, à environ 4 % du produit intérieur brut (PIB).

2. Un facteur d'insécurité et de délinquance

Les étrangers en situation irrégulière qui ne survivent pas grâce au travail illégal ou à l'aide de proches sont parfois acculés à commettre des vols et d'autres larcins pour assurer leur subsistance, ce qui alimente **insécurité et délinquance**.

Lors de son audition, M. Léon Bertrand, ministre délégué au tourisme, maire de Saint-Laurent du Maroni, a déclaré : « *On dit qu'il ne faut*

pas toujours associer l'insécurité à l'immigration, mais, pour ma part, je le fais, parce que, lorsque les gens traversent le fleuve et n'arrivent pas à trouver des moyens pour vivre, ils commencent par faire des petits larcins et du chapardage, parce qu'il faut bien manger, et c'est ainsi qu'ils deviennent délinquants ».

Le général Claude Vicaire, sous-directeur de la sécurité publique et de la sécurité routière à la direction générale de la gendarmerie nationale, a expliqué quant à lui que la lutte contre les sources de revenus habituelles des clandestins -en l'occurrence l'orpaillage en Guyane- risquait de favoriser indirectement une hausse de la délinquance. Il a indiqué que « *les faits de voie publique ont augmenté d'environ 40 % en Guyane entre 2004 et 2005, en raison du lancement des opérations dites « Anaconda » contre les orpailleurs clandestins ».*

Outre cette petite délinquance de voie publique, l'immigration clandestine enrichit les réseaux à caractère mafieux, qui assurent les passages, et qui peuvent être impliqués dans d'autres trafics. Ainsi qu'il l'a déjà été indiqué, le revenu tiré de l'exploitation de l'immigration clandestine atteindrait entre un quart et un tiers de celui du trafic international de stupéfiants, selon des estimations dont a fait état M. Nicolas Sarkozy, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.

C. L'IMPACT DE L'IMMIGRATION CLANDESTINE SUR L'ACCUEIL ET L'INTÉGRATION DES ÉTRANGERS EN SITUATION RÉGULIÈRE

1. La distraction des moyens des services de l'Etat au détriment de la politique d'intégration

M. Philippe Séguin, Premier président de la Cour des comptes, a insisté, lors de son audition, sur l'effet négatif de l'immigration clandestine sur les immigrants réguliers. Il a noté, en premier lieu, que « *les préfets consacraient jusqu'à présent plus de temps aux sans papiers et aux irréguliers qu'à leurs missions en matière d'accueil et d'intégration des primo-immigrants et de leurs familles ».* **Une part importante des moyens à la disposition des services de l'Etat est accaparée par la politique de répression de l'immigration clandestine, ce qui les empêche d'accorder toute l'attention requise aux populations étrangères résidant régulièrement sur notre sol.**

Comme l'a souligné Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité, l'Etat a néanmoins accru, notamment depuis la mise en œuvre du plan de cohésion sociale en janvier 2005, les moyens dédiés à la politique d'intégration.

La loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a fixé au 1^{er} janvier 2006 la généralisation du nouveau dispositif d'accueil et d'intégration des étrangers entrant régulièrement et séjournant durablement en France. Ce dispositif repose sur trois éléments : un service public spécialement dédié à l'accueil, un opérateur spécialisé –l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations- et un contrat d'accueil et d'intégration signé entre l'étranger et la France.

Le service public de l'accueil prévoit que les prestations sanitaires, de suivi social, d'informations générales et administratives et d'offre de formations linguistiques et civiques sont proposées de manière identique sur l'ensemble de notre territoire à tout étranger titulaire pour la première fois d'un titre l'autorisant à séjourner durablement en France, soit près de 120.000 personnes en 2006.

L'ANAEM, opérateur principal chargé de ce service public, regroupe les missions et les moyens humains de deux structures : l'Office des migrations internationales (OMI), établissement public administratif, qui conduit diverses actions en direction des étrangers venant en France pour y travailler ou y rejoindre leur famille et le Service social d'aide aux émigrants (SSAE), association financée presque en totalité sur crédits d'État. Le décret portant organisation de l'agence a été publié le 24 avril 2005 et la première réunion du conseil d'administration s'est tenue au mois de juillet 2005.

Le contrat d'accueil et d'intégration est en cours de généralisation. A titre expérimental, 7.000 contrats ont été signés au cours des six derniers mois de l'année 2003 et 38.000 en 2004. Au total, plus de 60.000 contrats ont déjà été signés. En 2006, le contrat d'accueil et d'intégration sera proposé à l'ensemble des étrangers s'installant durablement dans notre pays et sera pris en compte pour la délivrance de la carte de résident d'une durée de 10 ans.

2. L'incidence de l'immigration irrégulière sur les conditions de vie des étrangers en situation régulière

Les mesures prises depuis plusieurs années pour contrer l'immigration clandestine, qui seront examinés plus en détail dans la suite du rapport, ne sont pas sans incidence, par ailleurs, sur la qualité de vie des étrangers en situation régulière.

Une politique des visas plus restrictive, si elle se justifie du point de vue de la lutte contre l'immigration irrégulière, risque de compliquer la venue sur notre sol de parents ou d'amis d'étrangers vivant en France en situation régulière. De la même manière, il est à craindre qu'un renforcement des contrôles d'identité, destiné à identifier un plus grand nombre de clandestins, n'occasionne indirectement une gêne pour les étrangers en situation régulière.

Dans certaines traditions, une obligation morale de solidarité vis-à-vis des membres de la famille ou de la communauté conduit, en outre, des étrangers en situation régulière à héberger et à soutenir des immigrés clandestins. Le phénomène de sur-occupation des foyers de travailleurs migrants illustre ce propos : comme l'a indiqué à la commission d'enquête M. Michel Pélessier, président de la SONACOTRA, « *au nom du principe d'hospitalité, tout titulaire d'une chambre dans un foyer accueille les frères, les cousins et les amis de passage et le passage peut durer longtemps* ». Les conditions de vie des étrangers en situation régulière s'en trouvent dégradées et ils s'exposent, de plus, à une condamnation pour aide au séjour irrégulier d'un étranger¹.

Il ne faut pas se dissimuler, enfin, **l'impact négatif de l'immigration irrégulière sur la perception par l'opinion publique des étrangers en situation régulière**. Une partie de l'opinion risque de céder à la tentation de l'amalgame, ce qui peut conduire, notamment, à ce que l'immigration en général soit « *assimilée à l'insécurité et à la délinquance alors que leur rapprochement ne peut être partiellement légitime qu'avec une certaine forme d'immigration irrégulière*² ». De ce fait, l'immigration clandestine peut favoriser le développement d'un sentiment d'hostilité au sein de la société française, qui ne favorise pas l'intégration des étrangers en situation régulière.

L'existence d'un flux d'immigration irrégulière non maîtrisé rend aussi plus difficile l'acceptation par l'opinion du maintien d'un flux d'immigration régulière, au titre du regroupement familial ou d'une immigration choisie. La mobilisation de crédits importants au profit des clandestins (aide médicale d'Etat, aide sociale à l'enfance, frais de scolarisation...) n'est pas toujours bien comprise par nos concitoyens et risque d'affaiblir la légitimité des dépenses d'intégration engagées au bénéfice des étrangers en situation régulière.

D. DES CONSÉQUENCES AGGRAVÉES OUTRE-MER

Le fonctionnement des services publics, le développement économique et la stabilité politique sont menacés dans les territoires ultramarins les plus touchés par l'immigration clandestine -la Guyane et Mayotte et, dans une moindre mesure, la Guadeloupe et Saint-Martin- ce qui justifie des développements spécifiques.

¹ Article L. 622-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile : « Toute personne qui aura, par aide directe ou indirecte, facilité ou tenté de faciliter l'entrée, la circulation ou le séjour irréguliers, d'un étranger en France sera punie d'un emprisonnement de cinq ans et d'une amende de 30 000 euros ».

² Cour des comptes, rapport public particulier, « L'accueil des immigrants et l'intégration des populations de l'immigration », novembre 2004, p. 194.

1. Une charge considérable pour les services publics

Les délégations de la commission d'enquête qui se sont rendues en Guyane et à Mayotte ont pu mesurer la lourde charge que représente le nombre des étrangers en situation irrégulière pour les services publics.

En matière de **santé**, ainsi que l'a indiqué M. François Baroin, ministre de l'outre-mer, la moitié des accouchements pratiqués à la maternité de Saint-Laurent du Maroni entre 1994 et 2004 ont été le fait de femmes surinamiennes. A Mayotte, le nombre de naissances a augmenté de 50 % en dix ans, de 10 % sur la seule année 2004 et 70 % des naissances furent, cette année-là, le fait de Comoriennes en situation irrégulière. Dans les Antilles, entre 20 % et 25 % des femmes étrangères se présentant dans les services de la protection maternelle et infantile étaient déjà enceintes à leur arrivée sur le sol guadeloupéen. A l'hôpital communal de Saint-Martin, 45 % des hospitalisations sont le fait d'étrangers, ce taux atteignant 70 % en service gynéco-obstétrique dans lequel on a dénombré près de 1.000 accouchements en 2005. 44 % des patients sont dépourvus de toute couverture sociale, essentiellement compte tenu de leur qualité d'étranger. Des étrangers de plus en plus nombreux viennent aussi pour des pathologies lourdes : ainsi, plus des trois-quarts des patients suivis au titre d'une infection au VIH (300 personnes) sont de nationalité étrangère.

Le **système éducatif** est confronté à une pression analogue : à Mayotte, le nombre d'élèves scolarisés est passé de 2.000 à 60.000 en trente ans et le nombre d'élèves dont les parents sont en situation irrégulière est estimé à au moins un tiers ; dans le département de Guyane, le nombre d'enfants non scolarisés est estimé à 4.000, les structures scolaires ne parvenant pas à faire face à la totalité de la demande.

Les services publics sont ainsi confrontés à un formidable **défi quantitatif**. M. Léon Bertrand, ministre délégué au tourisme, maire de Saint-Laurent du Maroni, a témoigné du rythme effréné de construction d'équipements scolaires dans sa commune de Saint-Laurent du Maroni : *« certaines années, il faut créer deux groupes scolaires »,* ce qui *« met en péril le budget même de la commune de Saint-Laurent du Maroni, parce qu'il ne suffit pas de construire des classes, il faut aussi trouver des moyens pour assurer leur entretien et leur fonctionnement, charges qui sont pérennes et qui grèvent le budget de la commune »*. A Mayotte, bien que le nombre d'enseignants ait augmenté de 50 % en vingt ans, les élèves n'ont classe que le matin ou l'après-midi et 180 classes supplémentaires devraient être ouvertes pour assurer la scolarisation en maternelle de tous les enfants.

Le défi quantitatif se double d'un **défi qualitatif** : comment maintenir la qualité du service public face à cette inflation des besoins ? La délégation de la commission d'enquête qui s'est rendue à Mayotte a pu observer que

plusieurs heures d'attente étaient nécessaires avant de bénéficier d'une consultation au dispensaire de Mamoudzou. Dans les classes, les enfants des immigrés en situation irrégulière maîtrisent souvent mal, voire pas du tout, le français, ce qui occasionne d'importants retards scolaires.

La charge financière qui incombe aux collectivités territoriales du fait de la présence d'un grand nombre d'immigrés en situation irrégulière, est d'autant plus difficile à assumer que la dotation globale de fonctionnement (DGF), versée par l'Etat, est calculée en fonction du nombre d'habitants recensés par l'Insee, auquel échappe une part importante de la population irrégulière. Lors de son audition, M. Philippe Leyssène, directeur des affaires économiques, sociales et culturelles au ministère de l'outre-mer, a invité les maires des communes concernées à effectuer des « *recensements complémentaires* » pour approcher, au plus près, la population réellement présente sur leur territoire.

Recommandation n° 6 : Prendre en compte le nombre des étrangers en situation irrégulière répertoriés dans le cadre de recensements complémentaires dans le calcul de la dotation globale de fonctionnement des collectivités territoriales, afin qu'elles puissent faire face aux dépenses effectivement mises à leur charge.

Cette saturation des services publics, cette pression sur les finances communales et l'étendue du travail dissimulé entravent le développement économique et social de ces territoires, dont l'économie est déjà fragile.

2. La réapparition de bidonvilles

Des **bidonvilles** se développent autour de Mamoudzou et de Cayenne. M. Philippe Leyssène a indiqué que l'habitat insalubre a progressé de 42 % à Mayotte et de 30 % en Guyane, entre 1998 et 2003, alors qu'il a régressé de 3 à 4 % sur l'île de la Réunion, beaucoup moins exposée à l'immigration irrégulière. Le développement d'un habitat de fortune s'accompagne du « *pillage des réseaux collectifs en matière d'électricité, voire de téléphone* », auquel il est difficile de porter remède.

Outre les bidonvilles autour des agglomérations, des villages entiers d'orpailleurs clandestins sont parfois découverts, dans la jungle guyanaise, par les patrouilles de gendarmerie. En juin 2004, la gendarmerie a détruit le site d'orpillage clandestin de Dorlin, situé sur le territoire de la commune de Maripa-Soula. Une population, estimée à près de 800 personnes, vivait à proximité du site : une vie de village s'était reconstituée autour des « *garimpeiros* » (qui travaillent le lit des cours d'eaux), venus parfois avec leur famille.

La construction d'un plus grand nombre de logements sociaux ne permettrait pas de répondre à ces situations, dans la mesure où les populations en situation irrégulière n'ont pas le droit d'accéder à un logement social. L'article R. 441-1 du code de la construction et de l'habitation prévoit en effet que les logements sociaux sont attribués aux étrangers admis à séjourner de manière permanente sur le territoire national.

3. Un travail illégal généralisé

Le travail illégal présente dans ces collectivités un caractère massif qu'il n'a pas en métropole. La direction du travail de Mayotte évalue à 10.000 le nombre d'étrangers en situation irrégulière travaillant sur l'île, alors que le nombre de salariés déclarés était de 23.634 lors du dernier recensement de 2002. Le travail clandestin est généralisé dans les secteurs de l'agriculture et de la pêche, du BTP, des taxis, et des emplois à domicile, où il implique fréquemment des fonctionnaires de l'Etat ou des élus. Alors que 700 salariés sont officiellement employés par des particuliers, la direction du travail évalue le nombre réel d'employés domestiques aux alentours de 5.000.

Les membres de la commission d'enquête qui se sont rendus sur place ont pu percevoir, toutefois, une certaine **ambivalence** dans l'attitude des Mahorais face au travail illégal. Tout en exprimant leur désapprobation, un grand nombre de Mahorais emploient des étrangers en situation irrégulière et bénéficient de leurs services. M. Didier Perino, directeur du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, a résumé le sentiment dominant sur l'île par la formule suivante : « *les étrangers dehors, sauf celui que j'emploie chez moi !* ». Il va de soi, pour la commission d'enquête, qu'une lutte efficace contre l'immigration irrégulière suppose une adhésion de la population, qui n'est peut-être pas encore totalement assurée aujourd'hui.

M. Philippe Leyssène a par ailleurs relevé le faible taux d'insertion professionnelle des bénéficiaires du service militaire adapté¹ (SMA) à Mayotte et en Guyane, nettement inférieur au taux moyen observé outre-mer. Il l'a attribué à la « *concurrence déloyale* » qu'ils subissent de la part des clandestins, qui acceptent de travailler pour un salaire sans rapport avec le minimum légal².

¹ Créé en 1961, le service militaire adapté accueille des jeunes qui connaissent des difficultés d'insertion professionnelle ; ils consacrent 70 % de leur temps à des actions de formation, le solde à des activités militaires, et contribuent au développement de la collectivité dans laquelle leur unité est implantée. Le succès du SMA a conduit le Gouvernement à décider, l'an passé son extension à la métropole, sous réserve des adaptations nécessaires.

² Alors que le salaire minimum est fixé à 684 euros par mois à Mayotte, le salaire versé aux clandestins oscille entre 200 et 300 euros mensuels.

4. Une véritable « fuite des capitaux »

La Guyane est pénalisée, par ailleurs, par une forme de « **fuite des capitaux** ». Les étrangers en situation irrégulière rapatrient dans leur pays d'origine l'essentiel des gains qu'ils ont réalisé illégalement dans le département, déprimant ainsi la demande intérieure.

Le volume des transferts traités par la Poste de Guyane, dans le cadre de l'organisation Western Union, connaît ainsi une croissance forte et continue depuis 2003. Il a porté sur un montant global de 13,4 millions d'euros en 2005, chiffre en augmentation de 30 % par rapport à 2004. Les transferts vers la zone Amérique représentent 72 % de ce montant, les deux principales destinations étant la République Dominicaine (20% du total) et Haïti (15 %). Si l'on y ajoute le Brésil, le Guyana, le Pérou et le Surinam, on obtient 60 % des montants transférés au départ de la Guyane. La Chine reçoit pour sa part près de 10 % des montants transférés.

Outre Western Union, de nombreux opérateurs privés interviennent également sur ce marché. En outre, des fonds, dont le montant est difficile à évaluer, sont transportés physiquement par-delà la frontière ; selon la Poste et l'IEDOM de la Guyane, entre 35 et 40 millions d'euros seraient transférés, chaque année, hors des circuits légaux.

Toutefois, il reste difficile de distinguer dans ces différents chiffres la part réelle des transferts imputables aux immigrés irréguliers, l'ordre de transfert étant passé par tout intéressé sur la seule la présentation d'un document d'identité français ou étranger, sans que la production d'un titre de séjour par les étrangers soit requise au titre de la réglementation actuelle.

L'orpaillage clandestin conduirait enfin à la sortie de 8 à 10 tonnes (x 12 € le gramme) par an d'or de façon illégale.

Les fonds ainsi transférés peuvent participer au développement des pays d'origine des immigrants, mais on ne saurait sous-estimer la perte de ressources représentée par ces transferts pour un département peu peuplé comme la Guyane.

La Guadeloupe est également de plus en plus affectée par ce phénomène : entre 2003 et 2005, le nombre des transactions par Western Union effectuées dans les guichets de La Poste a été multiplié par deux, atteignant un montant cumulé de 21,5 millions d'euros. Près de 80 % des montants sont transférés en Amérique, les transferts vers Haïti et la République Dominicaine étant les plus importants.

5. Une stabilité politique ébranlée

L'ampleur de l'immigration clandestine à Mayotte et en Guyane menace même la **stabilité politique** de ces territoires.

Des tensions se sont ainsi fait jour au cours de l'année 2005. Le meurtre d'un orpailleur à Cayenne, le 6 août 2005, a provoqué une importante manifestation, au cours de laquelle les organisateurs ont réclamé la reconduite à la frontière d'un plus grand nombre de Guyaniens, nonobstant l'absence d'accord de réadmission entre le Guyana et la France. Un collectif, dénommé « Mille lettres citoyennes » s'est ensuite constitué pour alerter durablement les pouvoirs publics sur l'insécurité et l'immigration clandestines, devenues indissociables pour l'opinion.

A Mayotte, en octobre 2005, une manifestation d'étrangers en situation irrégulière, essentiellement des Comoriens, a suscité en retour des manifestations de la population mahoraise, qui ont fait craindre à l'autorité préfectorale le déclenchement d'affrontements intercommunautaires.

Les représentants de la société civile rencontrés par la délégation de la commission d'enquête à Mayotte se sont, en outre, inquiétés des conséquences de l'immigration irrégulière sur l'avenir politique de leur île. Dans la mesure où une part significative des enfants d'étrangers en situation irrégulière nés sur le sol de Mayotte finiront par acquérir la nationalité française, ils craignent que l'évolution de la population, comprenant une part croissante de binationaux franco-comoriens, ne remette en cause la souveraineté française sur l'île.

Concernant la Guyane, il paraît intéressant de citer ici la déclaration du général Claude Vicaire, sous-directeur de la sécurité publique et de la sécurité routière à la direction générale de la gendarmerie nationale : après avoir souligné l'enjeu que représente la base de Kourou pour la France et pour l'Europe, il a invité les membres de la commission d'enquête à se demander *« ce que deviendrait Cayenne et, plus spécifiquement, Kourou, dès lors que nous laisserions s'organiser autour de ces deux villes des zones de favelas telles qu'elles existent au Brésil, et dans lesquelles l'armée a des difficultés à entrer actuellement, alors que c'est un lieu considéré comme stratégique pour notre pays »*.

Plus encore qu'en métropole, l'ampleur de l'immigration irrégulière dans ces deux collectivités appelle une réaction énergique de la part des pouvoirs publics.

CHAPITRE 2 : PRÉVENIR

« *Prévenir toujours les désirs n'est pas l'art de les contenter, mais de les éteindre*¹. » Il importe de tarir les flux d'immigrants irréguliers avant même de s'interroger sur le devenir de ceux qui sont déjà présents sur notre sol. A cet égard, le contrôle de l'accès au territoire doit être renforcé, les instruments juridiques de lutte contre la fraude améliorés et, surtout, l'aide au développement des pays sources développée. Le meilleur moyen de prévenir l'immigration irrégulière reste en effet de donner à ceux qui s'y résolvent, souvent par désespoir, la possibilité de vivre dignement chez eux.

I. CONTRÔLER L'ACCÈS AU TERRITOIRE NATIONAL : DES EFFORTS À POURSUIVRE

A. CONFORTER LES RÉFORMES EN COURS DE LA POLITIQUE DES VISAS

Depuis trois ans, de très nombreuses initiatives ont été engagées pour renforcer la maîtrise de l'accès à notre territoire.

1. Vers un meilleur contrôle de la délivrance des visas

Comme l'a déclaré M. Philippe Douste-Blazy, ministre des affaires étrangères, le réseau diplomatique et consulaire se trouve aux « avant-postes » de la politique migratoire via sa mission de traitement des demandes de visas.

Une des mesures qui a, de manière directe et immédiate, réduit la pression migratoire à nos frontières a été **l'extension du visa de transit aéroportuaire (VTA)** à un plus grand nombre de nationalités², notamment d'Afrique sub-saharienne. Le VTA est en effet nécessaire pour les ressortissants de ces Etats qui se rendent dans un pays situé hors de l'espace Schengen en transitant par un aéroport français. Sa mise en place a ainsi mis en échec la technique consistant à profiter du transit pour tenter de rentrer sur le territoire français après avoir le plus souvent détruit ses papiers. Le bilan de son extension est très positif selon la police aux frontières qui lui attribue une grande partie de la baisse de 20 % du nombre de non admis entre 2002 et 2003.

¹ Jean-Jacques Rousseau.

² 29 pays y sont soumis.

Plusieurs modifications législatives et réglementaires ont également eu pour objet de perfectionner les moyens à la disposition des consulats pour apprécier l'opportunité de délivrer ou non un visa.

En premier lieu, la 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 a considérablement renforcé **le régime de contrôle de l'attestation d'accueil**¹. Cette attestation doit être demandée par toute personne française ou étrangère résidant en France et qui souhaite accueillir dans le cadre d'une visite familiale ou privée un ressortissant étranger pour une durée inférieure à trois mois, que cet étranger soit soumis ou non à l'obligation de visa.

Le régime de délivrance de cette attestation issue de la loi n° 98-349 du 11 mai 1998 dite « RESEDA » ne permettait aucun contrôle sérieux et favorisait l'obtention d'un visa en se prévalant d'une adresse d'accueil en France. Un indicateur des dévoiements dont faisait l'objet l'attestation d'accueil est la hausse vertigineuse du nombre d'attestations délivrées depuis l'adoption de la loi RESEDA en 1998. En 1996 et 1997, environ 163.000 certificats étaient demandés chaque année et 4.000 refusés. En 1999, première année pleine d'application du décret du 23 juin 1998, 436.897 attestations étaient demandées, mais seulement 1.399 refusés. Cette hausse des demandes s'est poursuivie en 2002 pour atteindre le chiffre de 633.000, tandis que les refus ne dépassaient pas les 2.300.

Simple à obtenir et non contrôlée, l'attestation d'accueil perdait sa valeur, les services consulaires ne pouvant s'en servir utilement pour détecter les demandeurs de visas candidats au séjour irrégulier.

Le nouveau régime de l'attestation d'accueil doit permettre au maire, désormais seule autorité habilitée à délivrer ce document, de s'assurer du consentement et de l'engagement de l'hébergeant à accueillir l'étranger désigné et de vérifier que les conditions d'hébergement sont décentes².

L'intérêt d'une procédure de délivrance des attestations d'accueil plus exigeante est de fournir aux agents des consulats des éléments leur permettant d'apprécier la bonne foi du demandeur. Moins les agents consulaires disposent d'informations sur le demandeur de visas, plus ils sont contraints de se montrer méfiants à l'égard de l'ensemble des demandeurs.

¹ Articles L. 211-3 à L. 211-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

² Pour plus de détails, voir le rapport n° 1 (Sénat 2003-2004) de M. Jean-Patrick Courtois sur le projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration et au séjour des étrangers en France - pages 50 à 55.

Une des faiblesses de la politique des visas, outre une relative pénurie d'effectifs et de moyens dénoncée depuis longtemps¹, est en effet le relatif isolement des agents en raison du manque de collaboration avec d'autres ministères et du manque de moyens de communication modernes.

L'attestation d'accueil doit faire le lien entre le maire, autorité de proximité à même de vérifier l'exactitude des informations transmises, et la procédure de délivrance des visas.

Dans le même esprit, la collaboration entre le ministère de l'intérieur et les services des visas s'intensifie. Sans qu'il soit envisagé de rattacher directement la politique des visas à ce ministère comme cela a pu être évoqué, plusieurs initiatives se développent :

– mise à disposition dans les services consulaires les plus affectés par la fraude documentaire d'agents de la police aux frontières ;

– accès croisé des préfectures au logiciel RMV2 (fichier de gestion des demandes de visas) et des consulats au fichier des personnes recherchées et à l'application AGDREF ;

– mise en place en 2006 d'un réseau protégé de transmission d'informations entre les consulats et les préfectures. Ce réseau doit notamment permettre de scannériser des documents (photos, attestation d'accueil...).

Un autre exemple intéressant d'examen approfondi des demandes de visas est l'expérience menée **en matière d'accueil des étudiants étrangers en France** qui concilie le nécessaire contrôle des demandes de visa « étudiant » et le développement de l'attractivité de nos formations.

A cet effet, le ministère des affaires étrangères a mis en place en 2005, dans cinq Etats (Tunisie, Maroc, Chine, Vietnam et Sénégal) **des centres pour les études en France (CEF)**. Il s'agit d'une plate-forme de services qui vise à rapprocher deux processus : la délivrance du visa étudiant et la pré-inscription dans un établissement d'enseignement supérieur français. Ces centres s'inspirent du centre d'évaluation linguistique et académique (CELA) créé en 2003 en Chine, dont le succès avait été salué à l'époque par la Cour des comptes².

Le Comité interministériel de contrôle de l'immigration du 29 novembre dernier a donc décidé l'extension des CEF à une douzaine de pays en 2006. 70 % des étudiants étrangers demandeurs de visas devraient passer par cette nouvelle procédure avant une éventuelle généralisation du dispositif.

¹ Voir le rapport d'information n° 1803 (Assemblée nationale XI^{ème} législature) de M. Yves Tavernier sur les moyens des services des visas.

² Avant la création du CELA, le taux de fraude sur les diplômes était de 10 à 15 %, nombre de pré-inscriptions étaient faites dans des formations non diplômantes et le niveau en français était faible.

Les CEF, là où ils sont mis en place, sont le point de passage obligé des étudiants étrangers qui souhaitent venir se perfectionner dans notre pays. Le niveau de formation et de langue, la cohérence du projet de formation de l'étudiant et la validité des titres et diplômes produits sont vérifiés. Ce filtrage permet à la fois de détecter les faux étudiants candidats à l'immigration et d'orienter les étudiants réellement motivés vers les formations les mieux adaptées. Il permet aux services consulaires de refuser de délivrer un visa à un étudiant dont la candidature aurait pourtant reçu l'avis favorable d'une université française. Certaines universités sont en effet peu regardantes sur la qualité des étudiants accueillis car l'importance de leurs effectifs conditionne le montant de leur dotation budgétaire. Les CEF permettent d'éviter cet écueil.

Une évaluation récente montre que l'articulation entre les CEF et les postes consulaires est satisfaisante et que cette nouvelle procédure permet d'alléger le travail des agents chargés de l'instruction des dossiers de visas pour études. La transmission de tous les dossiers par les CEF aux postes, quel que soit l'avis pédagogique émis, leur permet de conserver toute leur compétence sur le traitement de ces demandes, et toute leur autonomie.

En définitive, la prestation des CEF tend à professionnaliser le traitement d'une demande de visa spécifique.

Le projet de loi relatif à l'immigration et à l'intégration actuellement soumis pour avis au Conseil d'Etat semble tirer les conséquences de cette meilleure sélection des étudiants étrangers en facilitant en contrepartie les conditions de leur séjour en France.

Enfin, a été lancé un grand projet qui devrait profondément modifier les modalités de délivrance des visas : **les visas biométriques**.

Cette réforme se situe au croisement d'un projet proprement français et d'un projet européen. D'une part, la loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration prévoit que les empreintes digitales et la photographie des demandeurs de visa peuvent être relevées et faire l'objet d'un traitement automatisé. Lorsque le visa est accordé, le relevé est obligatoire. D'autre part, le Conseil Justice et Affaires intérieures des 5 et 6 juin 2003 a donné son accord pour le développement d'un système d'information sur les visas (SIV ou VIS) permettant l'échange d'informations entre les Etats membres en matière de visas de court séjour. Deux propositions de textes européens sont en cours d'examen¹. Les principaux débats portent sur le déploiement géographique et chronologique du VIS. Les Etats membres se sont accordés sur le relevé des empreintes des dix doigts à plat.

¹ - Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant le système d'information sur les visas et l'échange de données entre les Etats membres sur les visas de court séjour (COM [2004] 835 final) ;

- Proposition de décision du Conseil concernant l'accès en consultation au système d'information sur les visas par les autorités des Etats membres compétentes en matière de sécurité intérieure et par l'office européen de police aux fins de la prévention et de la détection des infractions terroristes et des autres infractions pénales graves, ainsi qu'aux fins des enquêtes en la matière (COM[2005] 600 final).

Telles sont les raisons qui ont présidé au lancement de **l'expérimentation BIODEV** (BIOMétrie des DEMandeurs de Visas)¹ en coopération avec la Commission européenne et d'autres Etats membres². Financée sur des fonds communautaires, BIODEV a débuté la production de visas biométriques le 22 mars 2005 au consulat général de France à Bamako. Cinq consulats ont été équipés (Annaba, Bamako, Colombo, Minsk et San Francisco) en 2005 ainsi que cinq postes frontières.

Cette phase expérimentale avant une généralisation à l'ensemble des consulats français et de l'espace Schengen est indispensable afin de mieux cerner les difficultés technologiques, administratives, économiques et sociologiques qu'implique le déploiement d'un système biométrique visant des dizaines de millions de personnes réparties sur l'ensemble de la planète. La mission d'information de la commission des Lois du Sénat sur la nouvelle génération de documents d'identité et la fraude documentaire³ recommandait d'ailleurs que le déploiement des systèmes biométriques fasse toujours l'objet d'une introduction progressive ou soit précédé d'une phase d'expérimentation.

Les premiers résultats semblent positifs mais ont mis en lumière **plusieurs difficultés**. Au cours de son audition, M. François Barry Delongchamps, directeur des Français de l'étranger et des étrangers en France au ministère des affaires étrangères, a déclaré que *« la première est la comparution personnelle, sachant qu'actuellement, seuls 40 % des demandeurs comparaissent personnellement dans les services consulaires alors qu'avec la biométrie, sauf preuve contraire, il risque d'être nécessaire d'accueillir 100 % des demandeurs, à part quelques personnalités très exceptionnellement. C'est une problématique considérable (notamment) en ce qui concerne les budgets immobiliers »*.

Le coût global de l'introduction de la biométrie dans les services consulaires est estimé, à ce stade, à **145 millions d'euros** entre 2006 et 2008, c'est-à-dire sur trois ans. Il se répartit entre l'équipement des postes en matériel (13 M€), les dépenses en personnel (27 M€) et l'investissement immobilier (105 M€).

Un autre inconvénient de la comparution personnelle de tous les demandeurs de visa est le caractère contraignant, pour ces derniers, d'un déplacement sur le site du consulat, en particulier quand celui-ci est très éloigné du lieu de résidence, parfois de plusieurs centaines de kilomètres.

¹ Décret n° 2004-1266 du 25 novembre 2004 pris pour l'application de l'article 8-4 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France et portant création à titre expérimental d'un traitement automatisé des données à caractère personnel relatives aux ressortissants étrangers sollicitant la délivrance d'un visa.

² Etats participants : la France (chef de file), la Belgique (elle co-expérimente en délivrant des visas biométriques dans plusieurs de ses consulats), l'Allemagne, la Hongrie, l'Italie, les Pays-Bas et la Pologne.

³ Rapport n° 439 (2004-2005) de M. Jean-René Lecerf au nom de la mission d'information présidée par M. Charles Guené.

Le déploiement à terme d'un système de visas biométriques ouvre des perspectives très prometteuses aux fins de la lutte contre l'immigration clandestine et la fraude documentaire. Il permettrait, si la configuration technique le prévoit :

- de s'assurer que le porteur du visa est bien la personne à laquelle le visa a été attribué ;
- de lutter contre la pratique consistant à demander un visa Schengen auprès de plusieurs consulats Schengen simultanément (« *visa shopping* ») ;
- aux consulats, de consulter la base centrale afin de vérifier à l'occasion d'une demande de visa si le demandeur ne s'est pas déjà présenté sous une autre identité devant le consulat ou celui d'un autre Etat Schengen ;
- d'identifier rapidement et avec certitude les étrangers en situation irrégulière interpellés sur le territoire français qui ont sollicité un visa avant d'entrer en France et d'obtenir ainsi plus facilement les laissez-passer consulaires.

2. Des réformes qui commencent à peine à produire leurs fruits

Sans minimiser la pertinence des mesures prises, il faut néanmoins avouer la difficulté à évaluer leur portée réelle, jusqu'à présent, dans la lutte contre l'immigration irrégulière.

Par delà le débat sur la proportion des étrangers en situation irrégulière entrés légalement en France munis d'un visa de court séjour délivré par un consulat français, les statistiques ne permettent pas de conclure clairement à un durcissement des conditions de délivrance des visas et à l'amélioration de la détection des futurs clandestins même si, selon le rapport de l'Observatoire statistique de l'immigration et de l'intégration, en 2004 le taux de refus fut le plus élevé de ceux des principaux partenaires Schengen.

Les visas délivrés par les consulats français

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Total des demandes	2.439.502	2.643.523	2.913.202	3.044.004	2.508.052	2.514.429	2.411.370
Taux de refus	20,6 %	20 %	27,1 %	33,1 %	19,3 %	18,1 %	14,8 %
Nombre de refus de visas	503.028	528.915	788.147	1.007.722	483.873	454.969	307.575
Total des délivrances	1.936.474	2.114.608	2.125.055	2.036.282	2.024.179	2.059.460	2.053.378

Source : ministère des affaires étrangères

La baisse des demandes de visas observée depuis 2002 semble devoir s'expliquer plus par la création de frais de dossier d'un montant de 35 euros que par une sévérité accrue dans l'examen des demandes qui dissuaderaient les candidats au séjour irrégulier de tenter leur chance. Quant au nombre de visas effectivement délivrés, il est stable depuis six ans.

L'étude de la délivrance des visas pays par pays ne permet pas davantage de dégager des tendances par groupes ou sous-ensembles de pays. Une des explications est qu'en réalité les réformes engagées n'ont pas encore commencé à produire tous leurs effets.

Le nouveau régime de l'attestation d'accueil n'est applicable que depuis la parution du décret n° 2004-1237 du 17 novembre 2004. Il est encore trop tôt pour évaluer réellement l'efficacité du dispositif. Toutefois, les premières données montrent une forte baisse du nombre de demandes et une hausse des refus de délivrance.

Bilan statistique des attestations d'accueil de 2002 à 2005

	2002	2003	2004	2005*
Total des demandes	636.309	547.609	587.993	369.544
dont				
Nombre d'attestations visées	633.997	545.582	585.861	354.682
Nombre d'attestations refusées	2.312	2.2027	2.132	14.862
Taux de refus	0,36 %	0,37 %	0,36 %	4,02 %
Évolution année n/ année n – 1 du total des demandes		- 13,94%	7,37 %	- 37,15 %

* données provisoires

Source : Direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.

Cette rigueur à l'occasion de la délivrance des attestations d'accueil ne semble pas susciter de protestations significatives ou d'abus de pouvoir par les maires. M. Patrick Mindu, président du tribunal administratif de Paris, a déclaré que la procédure ne générerait pas un contentieux particulier devant le juge administratif pour le moment.

De la même façon, **les visas biométriques n'en sont qu'au stade de l'expérimentation.** Celle-ci a principalement porté sur la première étape du processus à savoir l'enrôlement des empreintes digitales et la prise de la photographie dans les consulats. L'exploitation opérationnelle de ces données lors du franchissement des frontières Schengen ou à l'occasion de l'interpellation d'étrangers en situation irrégulière n'a pas encore été testée.

Toutes ces potentialités devraient être expérimentées au cours d'une seconde phase. Un décret modifiant le décret du 25 novembre 2004 est en préparation.

En premier lieu, un plus grand nombre de consulats et de points d'entrée serait équipé¹, de sorte que plus de 25 % des demandes de visas seraient ainsi traitées sous le régime de la biométrie. L'objectif est que l'ensemble des postes diplomatiques et consulaires français soit équipé de ce dispositif en 2008.

En second lieu, le projet de décret devrait autoriser la consultation de la base centrale par les agents consulaires, les agents aux postes frontières et par certains agents de la police nationale des circonscriptions de sécurité publique dépendant de l'autorité du préfet de police à Paris, du commissariat central de Lille, du commissariat central de Lyon et du commissariat central de Marseille.

Sur ce dernier point, l'expérimentation devrait dire s'il est nécessaire ou non qu'un grand nombre de policiers et de gendarmes aient accès à la base centrale pour s'assurer de l'identité d'un étranger interpellé en situation irrégulière. Une autre solution, plus sage au regard de la protection des données, consisterait à limiter cette consultation aux agents de la police aux frontières. L'étranger en situation irrégulière ayant été interpellé sur la voie publique, à l'occasion d'un banal contrôle d'identité par exemple, serait remis à la PAF qui confronterait ses empreintes avec celles de la base centrale. La consultation de cette base a en effet pour seul intérêt de connaître le pays d'origine de l'étranger aux fins d'obtention d'un laissez-passer consulaire.

3. Accélérer la mise en commun des moyens

Ce premier bilan du visa biométrique est positif. La commission d'enquête est toutefois partagée entre deux sentiments : d'une part, le souci de ne pas perdre de temps et d'accélérer la mise en œuvre du dispositif, et d'autre part, la conscience que le seul niveau pertinent pour agir efficacement est l'Europe.

Le souci d'agir vite conduit à demander à ce que l'extension de BIODEV à de nouveaux consulats et postes frontières en 2006 ne soit pas retardée pour des raisons financières. Au cours de son audition, M. François Barry Delongchamps, directeur des Français à l'étranger et des étrangers en France au ministère des affaires étrangères, a pris la précaution d'annoncer que « *29 autres (consulats) devraient être (équipés) d'ici la fin de l'année 2006, pour autant que les moyens budgétaires seront rendus*

¹ *29 autres consulats d'ici la fin de l'année 2006, essentiellement en Afrique sub-saharienne, au Maghreb et au Proche et Moyen-orient.*

disponibles. [...] J'appelle votre attention sur le fait qu'à ce jour, le ministère des affaires étrangères n'a toujours pas l'assurance claire du budget sur ce financement. La généralisation de la biométrie reste en effet suspendue à une incertitude financière ».

Le surcoût lié à l'introduction de la biométrie devrait être compensé à moyen terme par des recettes supplémentaires. M. François Barry Delongchamps a indiqué que *« cela ne coûtera pas un centime au contribuable, étant donné que les recettes provenant des visas sont passées de 53 M€ en 2002 à 79 M€ en 2005 à la suite d'un certain nombre de mesures simples qui viennent des frais de dossier (on fait payer maintenant la même somme aux demandeurs de visa quel que soit le résultat de la demande), du tarif unique Schengen de 35 €, qui s'est substitué aux 17 tarifs différents qui existaient jusqu'en 2003, et du passage, que nous avons demandé à nos partenaires de l'espace Schengen, de ce droit de 35 à 60 €, sachant qu'il faut couvrir les coûts, ni plus ni moins, de la biométrie, c'est-à-dire ceux de l'instruction des demandes de visa. Je vous ferai observer que, pour les visas américains ou britanniques, les tarifs sont déjà beaucoup plus élevés. L'objectif de la France est donc d'obtenir du conseil JAI du 27 avril prochain un relèvement effectif à 60 € qui pourrait intervenir au 1^{er} janvier 2007 avec effet possible dès le 1^{er} octobre 2006 pour les pays qui le souhaitent ».* Sans aller jusqu'à la création d'un fonds de concours, la commission d'enquête juge qu'il serait contre-productif et inefficace d'un point de vue financier d'interrompre ou d'amputer l'expérimentation BIODÉV.

Cette seconde phase est importante car elle offrira à BIODÉV une dimension opérationnelle et est concentrée sur plusieurs des principaux pays sources de l'immigration irrégulière vers la France.

Agir vite ne signifie pas pour autant qu'il faille agir seul et dans la précipitation.

Il est envisagé d'équiper l'ensemble des consulats pour délivrer des visas biométriques en 2008. Pourtant, l'urgence n'est pas identique partout. Il semble plus opportun de faire porter l'effort sur les pays où la pression migratoire est importante et le taux de fraude à l'état civil élevé. Le retour sur investissement sera immédiat et significatif.

Surtout, le visa biométrique ne sera vraiment efficace que lorsqu'il aura été généralisé à l'ensemble des Etats membres de l'espace Schengen. La France a raison d'être pionnière et d'avancer malgré tout, mais elle doit prendre garde à :

– ne pas aller trop vite au risque de faire des choix techniques qui ne seront pas nécessairement ceux du programme VIS ;

– déployer son dispositif en anticipant les synergies possibles avec les réseaux consulaires des autres Etats Schengen.

M. Franco Frattini, vice-président de la Commission européenne, commissaire en charge de la justice, de la liberté et de la sécurité, a indiqué qu'il espérait que la généralisation de la biométrie dans les visas puisse être effective « *à la fin 2006 ou au printemps 2007* ». Si ce délai devait être tenu, ce qui semble très optimiste, il faudrait accélérer la réflexion sur la complémentarité des réseaux consulaires des Etats membres de l'espace Schengen et la création de consulats communs.

Quelques initiatives franco-allemandes ont été lancées, mais elles restent limitées. Pour garantir un niveau de sécurité homogène lors de la délivrance des visas Schengen et ne pas dissuader de venir en Europe l'immense majorité des étrangers de bonne foi (hommes d'affaires, touristes, chercheurs), le VIS doit prendre appui sur un réseau consulaire cohérent. A défaut, la comparution personnelle des demandeurs de visas sera rédhibitoire pour beaucoup.

Ajoutons que la mise en commun des réseaux consulaires sera une source importante d'économies.

Une fois le visa biométrique généralisé à l'ensemble des Etats membres de l'espace Schengen, il sera possible de passer à une seconde étape : le contrôle des entrées et des sorties des détenteurs de visa de court séjour et du respect par eux de leurs obligations.

Paradoxalement, ce contrôle renforcé grâce à la biométrie devrait permettre aux agents consulaires d'être moins sévères lors de l'examen de la demande de visa. En effet, si des étrangers profitent du visa pour rester en Europe irrégulièrement, le système les signalera immédiatement à l'expiration de la durée de validité de leur document. Ils seront identifiés et les services compétents en matière d'éloignement des étrangers pourront les rechercher.

A contrario, les étrangers qui sont amenés à venir fréquemment en Europe pour des raisons familiales ou professionnelles et qui respectent leurs obligations pourraient être dispensés des contrôles habituels et bénéficier d'une procédure allégée. Cela serait très utile dans les pays où la fraude documentaire à l'état civil est courante.

En 2004, la légère augmentation du nombre de visas Schengen délivrés (+ 2,5% par rapport à 2003, soit 45.000 visas de plus) est d'ailleurs due à l'augmentation des visas de circulation, valables un an et plus. Ces visas devraient être attribués à un plus grand nombre de personnes « sûres » lorsque le visa biométrique sera répandu.

Lorsqu'un tel système sera en place, une politique des visas pleinement orientée vers une politique de l'accueil pourra se développer. M. François Barry Delongchamps a expliqué de manière réaliste qu'« *il y a deux catégories de demandeurs de visa.*

« La première regroupe ceux dont nous souhaitons encourager la venue en France. La biométrie permettant une procédure accélérée, il faut que nous soyons beaucoup plus généreux que nous le sommes en matière de visas de circulation qui n'ont pas à être renouvelés tous les trois mois mais qui permettent, pendant une période de deux, trois, quatre, voire cinq ans de circuler, et non pas de s'établir, aussi souvent qu'on le souhaite, avec des séjours qui ne doivent pas durer plus de quelques semaines d'affilée. Ce sont des visas de circulation. [...]

« Quant à la deuxième catégorie de demandeurs, ce n'est pas nous qui souhaitons favoriser leur venue en France mais eux (c'est tout à fait légitime et nous n'avons pas à porter de jugement sur ce point) qui veulent venir en France pour telle ou telle raison. [...] Il ne faut pas oublier que les instructions consulaires communes de Schengen prévoient très clairement qu'en cas de doute sur le risque migratoire, on refuse le visa alors qu'il n'est pas vraiment dans la tradition de l'administration française que le doute joue contre et non pas en faveur d'une demande ». Le VIS bénéficiera aussi aux demandeurs de bonne foi appartenant à cette seconde catégorie.

B. RENFORCER LES CONTRÔLES À LA FRONTIÈRE

Si le réseau consulaire est aux « avant-postes » du contrôle de l'accès à notre territoire, la frontière est la dernière ligne avant de basculer dans le séjour irrégulier.

1. Des moyens supplémentaires et une meilleure organisation

Un premier effort a porté sur les moyens de la police aux frontières (PAF) dont les effectifs ont fortement progressé au cours de l'année 2004. Le cap des 8.000 fonctionnaires a été franchi (8.164 au 1^{er} janvier 2006¹), soit une progression de près de 900 fonctionnaires depuis 2001. 300 fonctionnaires devraient encore s'y ajouter au cours de l'année 2006. Sur l'aéroport de Roissy, les effectifs ont augmenté d'un quart en cinq ans.

Ces renforts d'effectif ont permis à la PAF de s'imposer comme le pilote et l'animateur de « *la police de l'immigration* » définie par la circulaire du 23 août 2005 et de développer une stratégie offensive capable de s'adapter aux évolutions rapides des flux entrants et des filières.

Ainsi, en 2005, **les contrôles à la descente des avions** sur les lignes les plus sensibles ont été systématisés (14.924 vols contrôlés et 8.154 étrangers en situation illégale au regard des règles d'entrée sur notre

¹ 85,6 % de personnels actifs, 5,6 % de personnels administratifs et 8,7 % d'adjoints de sécurité.

territoire détectés), tactique qui permet de s'assurer de la provenance des personnes avant qu'elles n'aient le temps de détruire leurs papiers ou de s'égarer dans la zone internationale.

La PAF a adapté son organisation territoriale à l'évolution des flux. A titre d'exemple, elle a créé une direction départementale dans l'Oise afin de prendre en compte l'aéroport international de Beauvais dont le trafic passager a explosé (1.800.000 passagers en 2005 contre 678.000 en 2002).

Le contrôle de la voie ferroviaire a également été renforcé avec :

– la reconstitution, au sein de la PAF, de la brigade des chemins de fer nationale, forte de 190 hommes ;

– la possibilité de procéder à des contrôles d'identité, sans conditions particulières, dans les trains transnationaux jusqu'à la première gare après le franchissement de la frontière¹ ;

– l'organisation d'opérations de contrôle intensives par des patrouilles mixtes franco-italiennes embarquées à bord des trains internationaux.

D'autres progrès ont été enregistrés en matière de **refoulement des étrangers à la frontière**. Plusieurs dispositions de la loi du 26 novembre 2003 ont porté leurs fruits en réduisant les possibilités de manœuvre dilatoire pour les étrangers déclarés non-admis : réforme du « jour franc »², clarification des règles en matière de communication des droits aux personnes non admises, prolongement du placement en zone d'attente en cas de demande d'asile déposée au cours des quatre derniers jours du placement³.

¹ Article 78-2 du code de procédure pénale tel que modifié par l'article 3 de la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme. Voir le rapport n° 117 (Sénat 2005-2006) de M. Jean-Patrick Courtois, au nom de la commission des lois du Sénat.

² Avant la loi du 26 novembre 2003, l'étranger auquel était opposé un refus d'entrée ne pouvait être rapatrié contre son gré avant l'expiration d'un délai d'un jour franc à compter de la décision de non admission. Or, il était fréquent que des étrangers refusent de signer la notification de la décision afin de créer un vice de procédure et de faire annuler la procédure de maintien en zone d'attente au motif que leurs droits ne leur avaient pas été communiqués ou qu'ils avaient été l'objet d'une tentative de rapatriement avant l'expiration d'un délai d'un jour franc. Certaines juridictions judiciaires refusaient de prolonger le maintien en zone d'attente au motif que le procès verbal de la notification n'avait pas été signé. Mais les jurisprudences divergeaient sur le point de savoir si le refus de signer la notification de la décision entraînait renonciation au jour franc. Pour remédier à ces difficultés, la loi du 26 novembre 2003 prévoit que le bénéfice du jour franc n'est pas automatique, l'étranger devant indiquer sur la notification s'il souhaite en profiter.

³ Voir notamment le rapport d'information n° 2922 (Assemblée nationale- XIIème législature) sur l'application de la loi du 26 novembre 2003 de M. Thierry Mariani, au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale.

Ces réformes, combinées à la multiplication des contrôles à la descente des avions et à l'instauration du visa de transit aéroportuaire pour un plus grand nombre de nationalités, ont permis de réduire considérablement le taux d'occupation de la zone d'attente de Roissy¹ ainsi que la durée moyenne du placement (voir le tableau ci-dessous).

Durée moyenne du maintien en zone d'attente à Roissy

	2003	2004	2005
Nombre total de personnes maintenues en zone d'attente	15.498	15.452	14.451
Nombre de personnes toujours détenues après 48 heures	7.760 (50 %)	3.694 (23,91 %)	3.073 (21,26 %)
Nombre de personnes toujours détenues après 96 heures	6.765 (43,6%)	2.502 (16,19 %)	2.101 (14,54 %)
Nombre de personnes toujours détenues après 12 jours	2.984 (19,25 %)	446 (2,89 %)	368 (2,55 %)

Source : Direction centrale de la police aux frontières

Ces résultats spectaculaires ne sont pas sans conséquences sur le débat relatif à l'utilisation de la salle d'audience délocalisée du tribunal de grande instance de Bobigny.

Rappelons que depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 92-625 du 6 juillet 1992, le juge judiciaire peut statuer, en matière de prolongation du maintien d'une personne en zone d'attente, dans une salle d'audience spécialement prévue à cet effet située sur l'emprise ferroviaire, portuaire ou aéroportuaire de la zone d'attente. Ces dispositions étant restées lettre morte malgré la construction d'une salle d'audience à proximité de la zone d'attente de Roissy, la loi du 26 novembre 2003 prévoit que le juge doit statuer dans une telle salle lorsqu'elle existe. Malheureusement, plus de deux ans après le vote de la loi, cette salle est toujours inutilisée, les magistrats et les avocats ayant estimé que les conditions matérielles n'étaient pas encore réunies. Des travaux supplémentaires sont en cours et l'utilisation de la salle est annoncée pour le début de l'année 2007.

Les motifs qui ont présidé à sa construction étaient, d'une part, l'amélioration du confort des étrangers maintenus en zone d'attente en leur épargnant de longs transferts vers le tribunal, et d'autre part, une réduction des moyens matériels et humains consacrés aux escortes.

¹ Dans la zone d'attente de Roissy (ZAPI II), 69 personnes sont placées en moyenne par jour pour une capacité totale de 172 lits.

Toutefois, il faut s'interroger sur l'utilité de cette salle aujourd'hui puisqu'en 2005, seulement 14,54 % des étrangers étaient encore détenus après 96 heures de maintien en zone d'attente, représentant 2.101 personnes. En 2003, 43,6 % des étrangers étaient encore détenus après quatre jours, soit 6.765 personnes. Or, l'audience devant le juge des libertés et de la détention pour prolonger le maintien en zone d'attente n'intervient qu'à partir de la 96^{ème} heure. Selon M. Philippe Jeannin, président du tribunal de grande instance de Bobigny, le nombre de saisines au titre de la prolongation du maintien en zone d'attente (première et seconde prolongation incluses) a atteint un sommet en 2001 (12.715 saisines) avant de chuter régulièrement jusqu'à environ 2.400 saisines en 2005.

Peut-être serait-il plus intéressant de recourir à la visioconférence.

Sans trancher la question du seuil à partir duquel il est rentable d'utiliser une salle d'audience délocalisée, il est de toute façon anormal que les dispositions de la loi du 26 novembre 2003 n'aient pas été mises en œuvre avec plus de diligence¹.

2. Des exigences contradictoires à concilier

Le contrôle des frontières doit encore se perfectionner et s'adapter mais cette préoccupation constante et légitime doit être conciliée avec d'autres objectifs, notamment le respect du droit d'asile et la prise en compte des mineurs étrangers isolés. Le point d'équilibre est difficile à trouver.

a) Le droit d'asile

De nombreuses associations entendues par la commission d'enquête ont souligné le risque, d'une part, que les demandeurs d'asile ne soient plus en mesure d'atteindre nos frontières pour déposer leur demande, et d'autre part, que l'examen à la frontière du caractère non manifestement infondé de leur demande soit bâclé.

Sur le premier point, maître Hélène Gacon, présidente de l'ANAFÉ (Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers) a ainsi signalé le cas des réfugiés Tamouls « *qui, par l'intermédiaire de certaines filières, venaient auparavant par l'Afrique du sud ou par Dubaï. Maintenant, on ne voit pratiquement plus de Sri Lankais d'origine tamoule en zone d'attente, mais cela ne signifie pas que l'OFPRA enregistre moins de demandeurs d'asile puisqu'on sait tout simplement qu'ils viennent par Moscou et, ensuite, par la voie terrestre* ».

¹ La situation s'est tout de même améliorée en raison précisément de la baisse très forte du nombre d'étrangers présentés devant le juge des libertés et de la détention. En outre, au tribunal de grande instance de Bobigny, des travaux ont été réalisés pour améliorer l'accueil des étrangers. Une salle spéciale d'accueil des étrangers a été créée en dehors du dépôt de police.

Sur le second point, de nombreuses inquiétudes ont été exprimées sur les conditions dans lesquelles les demandes d'asile à la frontière sont examinées.

Les étrangers qui se présentent aux frontières ferroviaires, maritimes ou aériennes font l'objet de mesures spécifiques. Leur demande d'asile est soumise à un examen préalable distinct de l'examen de l'OFPRA, seul organisme habilité à attribuer la qualité de réfugié. En effet, ces personnes peuvent être maintenues en zone d'attente le temps strictement nécessaire à un examen tendant à déterminer si leur demande n'est pas manifestement infondée.

La décision de refus d'entrée qui, dans le droit commun, est prise par le chef du poste de contrôle à la frontière relève ici, par dérogation, du ministre de l'intérieur, après consultation du ministre des affaires étrangères.

En pratique, le plus souvent, un procès verbal des déclarations du demandeur est adressé par le service chargé du contrôle aux frontières à la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'intérieur qui saisit alors le service des étrangers à la frontière rattaché à la direction des Français à l'étranger et des étrangers en France du ministère des affaires étrangères, composé d'officiers de protection détachés de l'OFPRA. Ces derniers procèdent à l'examen de la demande en recourant le cas échéant à un entretien avec l'intéressé et transmettent un avis au vu duquel le ministre de l'intérieur se prononce.

Lorsque l'entrée en France a été refusée, l'étranger est renvoyé soit dans son pays d'origine, s'il résulte de l'examen de sa demande qu'il n'y court pas de risque, soit, dans le cas contraire, vers un pays d'accueil dans lequel il pourra être légalement admis et bénéficier d'une protection, soit, enfin, vers l'Etat de l'Union européenne qui, en application de la réglementation communautaire, est responsable de l'examen de la demande d'asile.

Si, en revanche, la demande n'apparaît pas « *manifestement infondée* », l'intéressé reçoit un sauf-conduit lui permettant de se présenter à la préfecture dans le ressort de laquelle il souhaite fixer sa résidence pour y demander son admission au séjour, condition nécessaire au dépôt de sa demande d'asile auprès de l'OFPRA.

Pour que cette procédure garantisse de manière effective le droit d'asile, il faut que le demandeur ait eu le temps d'être informé de ses droits et de déposer sa demande d'asile. Or, plusieurs associations de protection des droits des étrangers sont inquiètes de la rapidité avec laquelle les étrangers déclarés non admis sont parfois éloignés du fait de la nouvelle organisation de la police aux frontières (contrôle en porte d'avion, effectifs supplémentaires) et de la suppression de l'automatisme du bénéfice du jour franc.

Des critiques portent également sur l'appréciation par le ministère de l'intérieur du caractère manifestement infondé de la demande d'asile ; il ne se limiterait pas à une évaluation superficielle visant à écarter uniquement les demandes ne relevant manifestement pas du droit d'asile.

La commission d'enquête est sensible à ces observations. Il est nécessaire que la loi soit pleinement respectée et que chaque étranger soit informé de l'ensemble de ses droits et notamment du droit à bénéficier du jour franc s'il le souhaite. La loi du 26 novembre 2003 est d'ailleurs particulièrement claire : « *la décision (de refus d'admission) et la notification des droits qui l'accompagne doivent lui être communiquées dans une langue qu'il comprend* »¹.

Toutefois, il est difficile de tirer des conclusions générales à partir de cas particuliers. Certes depuis 2001, le nombre de demandes d'asile à la frontière a régulièrement baissé passant de 10.364 à 2.278 en 2005. Mais il faut rappeler que l'année 2001 a été marquée par un pic exceptionnel de demandes d'asile à la frontière et ne reflète donc pas une moyenne. En 1996, seules 526 demandes avaient été enregistrées par exemple.

Si l'on regarde le pourcentage des demandes reconnues comme n'étant pas manifestement infondées, là encore les interprétations sont délicates. En 2003, sur un total de 5.912 demandes, 224 étaient reconnues comme non manifestement infondées soit 3,8 %. En 2004, sur 2.513 demandes, 197 étaient acceptées soit 7,7 %. En 2005, ce taux remonte encore à 22 %².

Ces données issues du rapport au Parlement de février 2006 sur les orientations de la politique de l'immigration témoignent de l'extrême variabilité des demandes d'asile. Elles sont notamment sensibles à la ventilation par nationalité qui évolue très rapidement d'une année sur l'autre.

b) Les mineurs étrangers isolés en zone d'attente

Les mineurs étrangers isolés interceptés à la frontière et maintenus en zone d'attente peuvent être renvoyés dans leur pays d'origine ou de provenance, à la différence des mineurs se trouvant sur le territoire national qui ne peuvent pas faire l'objet d'une mesure d'éloignement (expulsion, reconduite à la frontière ou interdiction du territoire)³.

¹ Art. L. 213-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

² Ces données sont issues du dernier rapport au Parlement de février 2006 sur les orientations de la politique de l'immigration. Toutefois, pour l'année 2005, la commission d'enquête a eu connaissance d'autres informations selon lesquelles le nombre de demandes d'asile à la frontière en métropole s'élèverait à 3.281. 1.042 auraient été reconnues fondées soit près d'un tiers. Ceci illustre encore, s'il en était besoin, la difficulté pour obtenir des données exactes et stables.

³ Il faut noter une exception à ce principe. Les mineurs peuvent faire l'objet d'une mesure de réadmission vers un autre Etat membre de l'Union européenne.

En 2005, à l'aéroport de Roissy, 601 personnes non admises se sont déclarées mineurs, dont 124 ont été déclarées majeures à l'issue de l'examen médical. On observe une décrue du phénomène depuis le pic de 2001 (1.416 mineurs).

M. Philippe Jeannin, président du tribunal de grande instance de Bobigny, a très bien résumé le dilemme relatif au régime juridique applicable aux mineurs en zone d'attente : *« La problématique en ce qui concerne les mineurs est la suivante : les étrangers mineurs [...] sont actuellement inclus dans le droit commun de cette législation. De ce fait, ce qui s'est trouvé modifié dans l'attitude de la police aux frontières en ce qui concerne les ressortissants majeurs leur est aussi appliqué. Or il est vrai que l'on peut avoir des hésitations plus grandes en ce qui concerne les mineurs car nous sommes pris entre deux soucis. Le premier est qu'évidemment, il y a danger à accueillir n'importe comment des mineurs qui deviendraient des clandestins sur le territoire français [...]. En effet, nous avons vu il fut un temps au tribunal de Bobigny, à l'époque où il y avait ce mouvement de masse d'étrangers venant de l'aéroport de Roissy, des décisions qui, en droit, pouvaient paraître tout à fait fondées, mais qui pouvaient déboucher sur la remise de jeunes gens à des filières clandestines mêlées au travail clandestin et à la prostitution [...]. D'un autre côté, lorsqu'on est face à un mineur, outre les difficultés à établir formellement sa minorité lorsqu'il est démuné de tout titre et document, il est à mon avis nécessaire de vérifier suffisamment son origine pour voir s'il n'a pas cherché à fuir une réelle situation de danger au-delà de nos frontières et, parfois, s'il ne vient pas à travers une filière dans le cadre de ce que nous appelons trop souvent le regroupement familial occulte. En réalité, il y a, derrière ces opérations, des personnes majeures qui peuvent être parfois les représentants légaux du mineur et qui sont déjà eux-mêmes sur le territoire mais qui, ne pouvant remplir les conditions du regroupement familial, ont recours à des filières pour faire venir des mineurs. »*

La création par la loi n° 2002-305 du 4 mars 2002 sur l'autorité parentale des administrateurs *ad hoc* pour assister et représenter les mineurs dans les zones d'attente devait être une réponse à cette prise en considération insuffisante de leurs spécificités : le procureur de la République désigne un administrateur *ad hoc* qui représente le mineur dans toutes les procédures administratives et juridictionnelles, notamment en cas de dépôt d'une demande d'asile ainsi que devant le juge de libertés et de la détention en cas de demande de prolongation du maintien en zone d'attente.

Toutefois, le bilan des administrateurs *ad hoc* semble très mitigé selon les associations entendues, bien qu'une nette amélioration ait été relevée depuis que la Croix Rouge assume cette mission.

Les mineurs étant parfois très vite renvoyés dans leur pays, les administrateurs *ad hoc* disposent de très peu de temps pour comprendre la situation particulière d'un mineur et engager les démarches utiles. Selon M. Philippe Jeannin, président du tribunal de grande instance de Bobigny, « sur l'année 2004, sur 650 cas qui ont pu se présenter, il semble qu'environ 220 à 250 aient pu faire pleinement l'objet d'une prise en charge par l'administrateur *ad hoc*. Cela veut dire que, dans certains cas, l'intervention de l'administrateur *ad hoc* va être extrêmement légère : il aura à peine le temps d'avoir un contact avec le mineur pour prendre le pouls de sa situation ».

La situation actuelle n'apparaît pas satisfaisante.

D'un point de vue matériel, il est impératif que les mineurs ne soient pas mêlés aux autres étrangers dans la zone d'attente. M. Philippe Jeannin a suggéré que soit constitué un pôle regroupant des représentants de différentes administrations pour déterminer l'origine du mineur, s'il a un représentant légal dans son pays ou dans le pays qu'il a cherché à rejoindre et s'il s'expose à un risque particulier dans son pays.

Une prise en charge efficace suppose que l'administrateur *ad hoc* ou un pôle du type précédemment décrit dispose de temps suffisant. A cet égard, la suppression du bénéfice automatique du jour franc par la loi du 26 novembre 2003 n'est sans doute pas adaptée au cas des mineurs. Certains policiers de la PAF auraient d'ailleurs pour habitude de faire bénéficier automatiquement les mineurs du jour franc.

<p>Recommandation n° 7 : Faire bénéficier automatiquement les mineurs étrangers isolés du « jour franc ».</p>
--

Il conviendrait également de lever les incertitudes sur la compétence respective du juge des libertés et de la détention et du juge des enfants à l'égard des mineurs isolés en zone d'attente. Ce débat reflète la contradiction potentielle entre le droit des étrangers et le droit de la protection de l'enfance.

Il arrive de plus en plus fréquemment que les administrateurs *ad hoc* saisissent le tribunal pour enfants de Bobigny pour statuer sur la situation de danger éventuelle d'un mineur en zone d'attente et sur les mesures d'assistance éducative envisageable.

Dans un rapport de janvier 2005, l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) note, « quant à la possibilité de saisine du juge des enfants par un mineur retenu en zone d'attente ou par son administrateur *ad hoc*,

qu'un arrêt de la cour d'appel de Paris en date du 7 décembre 2004 conclut à l'applicabilité du droit de l'assistance éducative à un mineur qui bien qu'il ait fait l'objet d'une décision de refus d'admission sur le territoire français et de placement en zone d'attente, se trouvait de fait sur le territoire français ». La cour a toutefois écarté l'hypothèse d'un danger inhérent au maintien en zone d'attente et, en l'espèce, le danger lié au rapatriement dans le pays d'origine.

Le rapport de l'IGAS conclut en suggérant que la Cour de cassation soit saisie pour avis afin de déterminer :

– si le statut juridique de la zone d'attente peut fonder la compétence territoriale du juge des enfants ;

– quelle acception du danger encouru par le mineur peut fonder la compétence du juge des enfants.

Une clarification est indispensable. La commission d'enquête s'inquiète néanmoins des possibles effets pervers d'une compétence pleine et entière du juge des enfants. Cela pourrait envoyer un signal contre-productif aux filières d'immigration clandestine qui repèreraient immédiatement une faille dans le dispositif de contrôle des entrées.

Pour éviter d'en arriver à une telle solution, il convient d'apporter un plus grand soin à la prise en charge des mineurs dans la zone d'attente de sorte qu'elle soit irréprochable.

Recommandation n° 8 : Améliorer la prise en charge matérielle et juridique des mineurs étrangers isolés pendant leur maintien en zone d'attente.

Recommandation n° 9 : Renforcer la compétence du juge des libertés et de la détention à l'égard des mineurs étrangers isolés maintenus en zone d'attente.

3. Sans coopération européenne et internationale, point de salut

Les auditions et les déplacements auxquels la commission d'enquête a procédé ont montré l'extrême mobilisation des services en charge de la lutte contre l'immigration irrégulière ainsi que les progrès accomplis en termes d'efficacité et de réactivité depuis trois ans.

De meilleurs résultats sont certainement encore possibles en renforçant les effectifs et en modernisant les matériels. Ainsi, dans la loi de finances pour 2006, une grande part des moyens nouveaux de la mission « Sécurité » est absorbée par la lutte contre l'immigration irrégulière. En outre, la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme autorise le ministre de l'intérieur à constituer des traitements automatisés de données personnelles relatives aux passagers des transporteurs aériens, maritimes et ferroviaires aux fins du contrôle des frontières, de la lutte contre l'immigration clandestine, de la prévention et de la répression des actes terroristes¹.

Toutefois, quels que soient les moyens mobilisés par la France seule, les résultats recherchés seront mieux et plus facilement atteints dans le cadre d'une coopération européenne ou internationale.

La lutte contre les filières organisées d'immigration clandestine illustre cet aspect. Les auditions de la commission d'enquête, qui a notamment entendu les trois offices centraux de police judiciaire chargés à divers titres de la lutte contre l'immigration irrégulière, ont montré que les outils juridiques à la disposition des enquêteurs et des magistrats étaient excellents et que les moyens humains étaient en nette progression. Toutefois, le démantèlement des filières est impossible sans une coopération policière et judiciaire européenne efficace.

La délégation de la commission d'enquête qui s'est rendue en Roumanie a pu mesurer la qualité de la coopération policière qui s'est établie avec la France², coopération qui s'est ensuite ouverte à d'autres partenaires européens. Le point de contact d'Oradéa à la frontière entre la Roumanie et la Hongrie est chargé de faire l'interface entre la police aux frontières roumaines et les services européens homologues pour toutes les demandes de vérification liées au contrôle transfrontière. S'y relaient en permanence des fonctionnaires de la police aux frontières des différents pays partenaires.

Si, à l'occasion d'un contrôle d'identité en France, un ressortissant roumain est interpellé, son identité est vérifiée en appelant immédiatement le point de contact d'Oradéa. En 2005, près de 5.000 demandes de vérification ont été traitées contre 999 en 2003. Elles ont permis de retrouver 167 véhicules volés et 268 faux documents.

¹ Voir le rapport n° 171 (Sénat 2005-2006) de M. Jean-Patrick Courtois, au nom de la commission des lois du Sénat.

² Cette coopération a été lancée le 30 août 2002 avec la signature à Bucarest du protocole relatif au renforcement de la coopération bilatérale afin de lutter contre la criminalité organisée, la traite des êtres humains et d'assurer la sécurité intérieure des deux pays.

Cette formule a fait école depuis. Les autorités roumaines ont monté des structures similaires avec la Bulgarie, la Moldavie et l'Ukraine. La délégation de la commission d'enquête a d'ailleurs pu visiter le point de contact trilatéral de Galati entre la Roumanie, la Moldavie et l'Ukraine.

La coopération judiciaire est également bonne. La délégation de la commission d'enquête a rencontré le procureur chef de la direction pour l'investigation des infractions liées au crime organisé et au terrorisme (DIICOT), M. Daniel Ticau. Cette direction totalement réorganisée et indépendante du ministre de la justice compte 190 procureurs dont 40 au siège de Bucarest. Le personnel a été fortement renouvelé et rajeuni dans le but de lutter contre la corruption. En 2005, la DIICOT, s'appuyant sur la direction spécialisée de la police roumaine en charge de la lutte contre le crime organisé, a démantelé 44 réseaux de trafic d'êtres humains dont 252 victimes avaient été identifiées. La bonne coopération judiciaire a été saluée en dépit d'une certaine lenteur dans la notification des commissions rogatoires internationales. L'adhésion à l'Union européenne devrait permettre de doter l'entraide judiciaire pénale d'outils plus efficaces et rapides, notamment le mandat d'arrêt européen.

Cette coopération doit être entretenue et développée car, à compter de l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne, peut-être le 1^{er} janvier 2007, ses ressortissants devront être munis simplement d'un passeport ou d'une carte nationale d'identité pour entrer dans l'espace Schengen¹.

La frontière de la Roumanie avec la Moldavie ou l'Ukraine sera dans quelques années la frontière de notre pays lorsque la Roumanie aura intégré à part entière l'espace Schengen. Elle s'y prépare déjà comme a pu le vérifier la délégation de la commission d'enquête en parcourant l'ensemble de la frontière de l'est et en visitant quatre postes frontières ainsi qu'une école de formation de la police aux frontières.

Plusieurs policiers de la PAF en mission auprès de la police des frontières roumaines ont confié à la délégation que la Roumanie avait aujourd'hui dix ans d'avance en matière de surveillance de sa frontière. Grâce aux aides européennes du programme européen PHARE et à un effort d'équipement très important, la Roumanie a renouvelé l'ensemble de ses matériels (véhicules, caméras thermiques, appareils de détection de la fraude documentaire, réseau informatique) et réorganisé son administration (rajeunissement et féminisation des cadres, formations initiales et continues intensives, évaluation et contrôle de la performance, amélioration des rémunérations et lutte contre la corruption). En quelques années, la Roumanie a rattrapé quarante ans de retard.

¹ A ce jour, les ressortissants roumains doivent présenter un passeport, une attestation d'accueil si nécessaire, un moyen de subsistance, un billet aller-retour et une assurance maladie.

De manière générale, le défi lancé par l'immigration clandestine nous fait réaliser, plus encore que la criminalité organisée internationale, que notre frontière se trouve désormais sur l'arc euro-méditerranéen et sur la frontière avec les pays de l'ex-URSS.

Cela implique, en premier lieu, de développer la solidarité entre les Etats membres de l'Union européenne. Chaque Etat est normalement responsable de sa frontière pour le compte de l'ensemble des Etats membres. Toutefois, certains Etats doivent supporter une pression migratoire beaucoup plus forte. Les drames de Ceuta et Melilla il y a quelques mois ou, plus récemment, l'afflux d'immigrés clandestins aux Canaries sont là pour le rappeler.

Il convient donc de développer la coopération opérationnelle aux frontières extérieures entre les Etats membres. **L'agence européenne pour la gestion de la coopération aux frontières extérieures (FRONTEX)** mise en place il y a quelques mois et dont le siège est à Varsovie a notamment pour mission de fournir rapidement une assistance opérationnelle aux frontières d'Etats membres confrontés à une pression migratoire exceptionnelle. A ce stade, il ne pourrait s'agir que de l'envoi d'équipes d'experts nationaux. Une réflexion devrait être engagée sur la création d'un corps européen de gardes-frontières sur le modèle par exemple de la force de gendarmerie européenne.

Ce corps européen composé de contingents nationaux serait mobilisé en cas de crise grave dans une zone frontalière. Il pourrait le cas échéant, avec l'accord du pays tiers, se déployer sur le territoire du pays source ou de transit de l'immigration clandestine.

Recommandation n° 10 : Créer un corps européen de gardes-frontières mobilisable immédiatement en cas d'afflux massif de population sur une portion de la frontière extérieure de l'espace Schengen.

L'afflux récent d'immigrés clandestins d'origine subsaharienne aux Canaries à partir de la Mauritanie¹ a d'ailleurs poussé l'Espagne à proposer son aide à la Mauritanie et à suggérer un plan de coopération d'urgence prévoyant la fourniture de bateaux patrouilleurs pour surveiller les côtes et une aide afin d'établir des centres d'accueil pour les migrants.

¹ Plus de 3.000 depuis janvier 2006. Plusieurs dizaines ou centaines d'autres sont sans doute morts noyés au cours de la traversée.

Ce type d'initiative pourrait sans aucun doute être mis en œuvre dans un cadre européen, l'Espagne n'ayant pas à supporter seule un afflux de migrants dirigé en réalité vers l'Union européenne dans son ensemble.

C'est d'ailleurs le sens des conclusions du Conseil européen informel de Hampton Court du 27 octobre 2005, organisé à la suite du drame de Ceuta et Melilla, qui dessinent une nouvelle stratégie de partenariat global avec les pays d'origine ou de transit pour les associer à la lutte contre l'immigration clandestine. L'agence FRONTEX est par exemple en train d'élaborer des programmes de formation à destination des gardes frontières marocains ou libyens.

Toujours dans cette perspective, la France, l'Espagne et le Maroc ont lancé une initiative tripartite « *Vers un espace commun euro-méditerranéen de coopération en matière de migration, intégration sociale, justice et sécurité* », qui a été développée lors du dixième anniversaire du processus de Barcelone.

La frontière virtuelle de la France se déplace et se distend toujours plus. Elle s'étend désormais des Pyrénées à Nouakchott en passant par Lampedusa et Ceuta.

C. LA SITUATION SPÉCIFIQUE DE L'OUTRE-MER

La perméabilité des frontières des collectivités territoriales d'outre-mer rend extrêmement difficile leur contrôle au sens où on peut l'entendre en métropole. Les décisions de non admission sont relativement faibles puisqu'il est rare que les étrangers soient interpellés avant le franchissement de la frontière¹. L'effort des services se concentre donc sur l'éloignement des étrangers en situation irrégulière.

1. Des moyens longtemps insuffisants

Ces facteurs objectifs ne suffisent toutefois pas à excuser la faillite du contrôle des frontières. L'insuffisance des moyens matériels et humains a longtemps pesé et persiste encore malgré des progrès récents.

Un rattrapage indéniable a été réalisé concernant les effectifs. En Guyane, depuis le 1^{er} janvier 2002, les effectifs de la police aux frontières ont augmenté de plus de 50 %. L'augmentation des effectifs de la gendarmerie nationale dans le même temps est de 14,55 %, outre l'engagement de deux escadrons de gendarmerie mobile supplémentaires en 2001 et 2004 pour la lutte contre l'orpaillage clandestin. A Mayotte et en Guadeloupe, les effectifs de la PAF ont respectivement doublé et crû de 15 % depuis 2001.

¹ A l'exception de la Guyane où en 2004, par exemple, 6.570 décisions de non admission ont été prononcées. Mais la frontière est si facile à franchir que les non admis retentent leur chance quelques heures ou quelques jours après. En Guadeloupe, les décisions de non admission ont progressé de 58 % entre 2005 et 2004 (685 décisions de non admission contre 433).

Pour ces trois départements les effectifs de la police nationale ont dans leur ensemble augmenté de 10,6 % en Guadeloupe, de 22,5 % en Guyane et de près de 150 % à Mayotte depuis le 1^{er} janvier 2002, outre l'intégration de 145 policiers mahorais dans la police nationale à Mayotte à compter du 1^{er} août 2004¹.

Toutefois, ces renforts ont un impact limité sur le contrôle des frontières en raison de leur très forte porosité. Ils permettent surtout d'interpeller plus d'irréguliers entrés sur le territoire et de les reconduire. En outre, si les effectifs augmentent, d'autres difficultés ne sont pas résolues.

Ainsi en Guyane, les chefs des différents services de police ont souligné l'inadaptation des personnels nouvellement affectés à leurs missions, soit en raison d'un manque de motivation, soit en raison d'un turn-over trop rapide (dans la gendarmerie, les brigades mobiles tournent tous les trois mois).

Pour progresser de façon significative sur la voie du contrôle des frontières, des moyens matériels supplémentaires et modernes étaient nécessaires. Or, ce n'est que depuis un an et demi environ que des progrès sensibles sont enregistrés.

Pour ne prendre que l'exemple de Mayotte, la PAF, la gendarmerie et les douanes réunies ne disposent que de cinq embarcations pour surveiller l'espace maritime de l'île, sachant que l'une des deux vedettes de la PAF n'a été livrée qu'en mai 2005. Deux autres vedettes neuves devraient être livrées en 2006 pour remplacer la seconde vedette vétuste. La gendarmerie envisagerait elle aussi de se doter d'une autre vedette².

Concernant les moyens de détection, ce n'est que depuis novembre 2005 qu'un radar de surveillance maritime est en service. Un second est programmé pour avril 2006. De la même façon, la police aux frontières n'est toujours pas dotée de jumelles thermiques pour les interceptions de nuit. Les premières devraient être livrées prochainement. La marine nationale devrait également déployer au moins un avion de surveillance

En somme, jusqu'en 2005, les services de l'Etat en charge de la surveillance du littoral d'une île soumise à une pression migratoire très élevée n'avaient à leur disposition que quelques bateaux vétustes et étaient dépourvus de tout moyen de détection. Cette année-là, selon une estimation du ministère de la défense, une embarcation (15 personnes en moyenne) était interceptée par semaine alors que cinq parvenaient à franchir la barrière de corail.

¹ Toutefois, au cours du déplacement de la délégation de la commission d'enquête à Saint-Martin, la PAF s'est inquiétée de la faiblesse et de la diminution de ses effectifs, notamment de son unité judiciaire passée de 10 à 5 fonctionnaires.

² Les autres navires de la marine nationale viennent en renfort lors d'opérations conjointes interservices. Ils sont basés à la Réunion.

Cette carence en moyens modernes d'intervention et de détection se retrouve en Guadeloupe ou en Guyane. Dans ce dernier cas, ce sont les moyens hélicoptés et nautiques qui sont notoirement insuffisants.

2. La France isolée

La lutte contre l'immigration clandestine est rendue encore plus compliquée par la faible coopération des pays sources ou de transit. Ils déploient peu d'efforts pour assurer la surveillance des frontières à partir desquelles les migrants s'élancent.

Les raisons de cet isolement sont, selon les cas, politiques, économiques ou historiques, quand il ne s'agit pas tout simplement d'indifférence vis-à-vis de la question de l'immigration clandestine. Quelques progrès ont été enregistrés malgré tout.

Les ressortissants dominicains doivent obtenir un visa depuis décembre 2005 pour entrer à La Dominique. Cette mesure devrait tarir le flot de Dominicains arrivant à La Dominique pour ensuite tenter de rejoindre la Guadeloupe par bateau. Toutefois, l'absence de coopération judiciaire avec La Dominique empêche la poursuite des réseaux dans cette île, alors que les commanditaires sont pleinement identifiés par les services de police français.

A **Saint-Martin**, les autorités des Antilles néerlandaises ont récemment mis en place un nouveau document-type de séjour mieux sécurisé, bien que les anciens titres, aisément falsifiables, conservent toujours leur valeur.

Un accord franco-néerlandais sur le contrôle des personnes aux aéroports de Saint-Martin, conclu le 17 mai 1994, pose le principe d'un contrôle conjoint des autorités néerlandaises et françaises pour déterminer si les étrangers entrant sur l'île sont en possession des documents requis. Jusqu'à présent, le gouvernement des Antilles néerlandaises, dont dépend Sint-Maarten, s'est toujours opposé à sa ratification. Toutefois, selon les indications fournies par le ministère des affaires étrangères, cette situation pourrait changer compte tenu de l'arrivée au pouvoir d'un nouveau gouvernement, a priori plus coopératif, et des résultats positifs du référendum organisé auprès de la population de Sint-Maarten pour une séparation d'avec les Antilles néerlandaises

Selon le ministère, la question de la ratification de l'accord franco-néerlandais de 1994 pourrait donc, sous réserve d'accord néerlandais, être inscrite à l'ordre du jour de la prochaine réunion bilatérale franco-néerlandaise, qui devrait se tenir le 28 avril 2006. Néanmoins, cet accord datant de plus de douze ans, il conviendra que les autorités françaises évaluent sa pertinence au regard de la pression migratoire qui s'exerce actuellement sur Saint-Martin.

En **Guyane**, dans la perspective de la réalisation du pont sur l'Oyapock, la coopération policière transfrontalière s'est intensifiée pour limiter la pression migratoire dans ce secteur. Par ailleurs, les services de la protection judiciaire de la jeunesse en Guyane cherchent à mettre sur pied une action de coopération avec les autorités sociales et judiciaires du Guyana afin de permettre aux jeunes Guyaniens n'ayant pas de perspectives véritables de s'établir sur le territoire français de regagner leur pays d'origine en assurant une reprise de leurs liens familiaux au Guyana et en leur donnant un savoir-faire professionnel minimal. Un protocole avec les autorités guyaniennes devrait être finalisé dans le courant de l'année 2006.

Ces initiatives restent évidemment trop timides. Interrogé sur les moyens qui seraient nécessaires pour enrayer la situation en Guyane et contrôler les flux migratoires, le général Claude Vicaire, sous-directeur de la sécurité publique et de la sécurité routière à la direction générale de la gendarmerie nationale, a répondu : *« en Guyane, nous sommes dans une zone de basse pression entourée de deux zones de haute pression. Tant que nous n'arriverons pas à rétablir l'équilibre, nous ne serons pas crédibles. »* Pour rétablir l'équilibre, il a suggéré de développer *« une nouvelle conception d'action des forces armées présentes en Guyane. En effet, il y a deux forces, dont l'une est importante par ses effectifs : les forces armées guyanaises de l'armée de terre (principalement les légionnaires) et les unités et compagnies tournantes, qui pourraient être utilisées de manière mieux coordonnée avec la gendarmerie et constituer un dispositif complémentaire pour tenir le terrain »*. De même, à Mayotte, l'emploi de la Marine nationale devrait être encore développé pour mieux maîtriser l'espace maritime.

II. AMÉLIORER LES INSTRUMENTS JURIDIQUES DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE

La lutte contre la fraude suppose avant tout un effort de formation des personnels chargés de la détecter, une augmentation de leurs effectifs et un renforcement de leurs moyens matériels. La mise en place de la biométrie devrait y contribuer. Il semble également possible, et même souhaitable, d'améliorer les instruments juridiques mis à la disposition de l'administration, afin d'assurer un contrôle effectif de la validité des actes de l'état civil étrangers, des mariages et des reconnaissances de paternité.

A. SIMPLIFIER LE CONTRÔLE DE LA VALIDITÉ DES ACTES DE L'ÉTAT CIVIL ÉTRANGERS

Les moyens de contrôle de la validité des actes de l'état civil étrangers, s'ils ont été récemment renforcés, s'avèrent inefficaces en raison de la complexité des procédures.

1. Une procédure complexe

La loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à l'immigration, à l'entrée et au séjour des étrangers en France et à la nationalité française a réécrit l'article 47 du code civil afin de subordonner la valeur probante des actes de l'état civil étrangers rédigés dans les formes usitées localement à l'absence d'éléments établissant l'irrégularité de l'acte, sa falsification ou la preuve d'un mensonge.

En outre, elle a instauré un **mécanisme de sursis administratif et de vérification judiciaire**, destiné à établir la validité de l'acte. Précisée par un décret n° 2005-170 du 23 février 2005, la procédure confie la vérification de l'authenticité de l'acte aux services compétents du ministère des affaires étrangères sur réquisition du procureur de la République près le tribunal de grande instance de Nantes :

– en cas de doute sur la validité d'un acte fait à l'étranger, l'administration compétente (agents diplomatiques et consulaires et services de l'état civil des communes), saisie d'une demande d'établissement, de transcription ou de délivrance d'un acte ou d'un titre, peut surseoir à la demande et informer l'intéressé de la possibilité qui lui est offerte de saisir le procureur de la République de Nantes pour vérification de l'authenticité de l'acte ;

– dans l'hypothèse où le procureur de la République estime que la demande de vérification qui lui est faite est sans fondement, il en avise l'intéressé et l'administration dans le délai d'un mois. En revanche, s'il partage les doutes de l'administration, il fait procéder à toutes investigations utiles dans un délai de six mois, renouvelable une fois au maximum, notamment par les autorités consulaires compétentes. L'intéressé et l'administration qui a sursis à la demande sont informés des résultats de l'enquête dans les meilleurs délais ;

– enfin, au vu de ces résultats, le procureur de la République a la possibilité de saisir le tribunal de grande instance de Nantes qui, après toutes mesures d'instruction utiles, statue sur la validité de l'acte.

Lors de son audition, M. Pascal Clément, garde des sceaux, ministre de la justice, a souligné les limites de ce dispositif. En deux ans, le procureur de la République de Nantes n'a fait l'objet que de **29 saisines**, dont aucune n'a pu aboutir en raison des conditions excessivement rigides de la procédure : soit leur auteur n'était pas compétent, soit les conditions de la saisine n'étaient pas réunies, soit la procédure n'avait pas été respectée.

2. Une réforme en cours

Le **projet de loi relatif au contrôle de la validité des mariages**, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 22 mars 2006, tend à simplifier les modalités d'exercice du contrôle de la validité des actes de l'état civil étrangers.

L'autorité administrative destinataire d'un acte étranger aurait la possibilité d'en décider le rejet s'il s'avérait irrégulier ou frauduleux, après avoir, le cas échéant, procédé aux vérifications nécessaires.

En cas de doute, la vérification s'effectuerait désormais selon une procédure administrative spécifique fixée par décret en Conseil d'Etat : l'absence de réponse de la part de l'autorité administrative dans un délai de huit mois vaudrait décision de rejet de l'acte litigieux, à charge pour le demandeur de saisir le tribunal pour établir sa validité.

La commission d'enquête souscrit à l'objectif de simplification recherché par le projet de loi.

Recommandation n° 11 : Simplifier les modalités d'exercice du contrôle de la validité des actes de l'état civil étrangers.

B. PERMETTRE UN CONTRÔLE EFFECTIF DE LA VALIDITÉ DES MARIAGES

Composante de la liberté individuelle, la **liberté du mariage** est **protégée par la Constitution**¹. L'irrégularité du séjour de l'un des deux futurs époux ne constitue pas en soi un indice sérieux de l'absence de consentement au mariage² et ne peut être invoquée pour s'opposer à sa célébration.

¹ *Décision du Conseil constitutionnel n° 93-325 DC du 13 août 1993.*

² *Décision du Conseil constitutionnel n° 203-484 DC du 20 novembre 2003.*

Il n'en est pas moins **possible et même nécessaire de s'assurer de la réalité de l'intention matrimoniale** afin d'éviter que le mariage ne soit contracté uniquement à des fins étrangères aux droits et obligations prévus par le code civil. Les **instruments de contrôle** existent, ont été récemment renforcés mais restent **perfectibles, singulièrement dans le cas des unions célébrées à l'étranger**.

1. Des instruments perfectibles

Préalablement au mariage, les officiers de l'état civil doivent s'entretenir avec les futurs époux, le cas échéant séparément, afin de vérifier leur intention matrimoniale. Cette obligation d'audition conditionne la publication des bans. Elle est également mise à la charge des agents diplomatiques ou consulaires pour les mariages qu'ils célèbrent à l'étranger.

En cas d'indices sérieux laissant présumer l'absence d'intention matrimoniale, le procureur de la République, saisi par l'officier de l'état civil, peut surseoir à la célébration du mariage pour une durée d'un mois, renouvelable une fois, et s'y opposer s'il est établi que celui-ci renferme une cause de nullité.

La validité des mariages conclus à l'étranger lorsqu'un conjoint est français fait l'objet d'un contrôle a posteriori, qui s'exerce au moment de la demande de transcription du mariage sur les registres de l'état civil français. L'agent diplomatique ou consulaire surseoit à la transcription en cas d'indices sérieux de mariage frauduleux et informe le ministère public qui doit se prononcer dans un délai de six mois. En outre, la loi du 26 novembre 2003 a prévu l'obligation d'entendre les époux préalablement à la transcription.

Un décret n° 2005-170 du 23 février 2005 a concentré les contentieux relatifs aux mariages à l'étranger sur le seul tribunal de grande instance de Nantes, juridiction spécialisée dans le domaine de l'état civil étranger, à compter du 1^{er} mars 2005.

Lors de son audition, M. Pascal Clément, garde des sceaux, ministre de la justice a estimé que l'application de ces dispositions avait déjà permis de faire échec à la conclusion de nombreux mariages blancs ou forcés : les procureurs de la République ont ainsi été saisis de 5.272 dossiers de ce type pour la seule année 2004.

Toutefois, comme l'a indiqué M. Claude Pernès, maire de Rosny-sous-Bois, représentant de l'Association des maires de France, de nombreux maires rencontrent des difficultés pour déterminer les éléments devant les conduire à signaler aux parquets les dossiers pouvant justifier, au regard de la loi et de l'application qui en est faite par les tribunaux, une opposition à la célébration du mariage. Pour répondre à leurs préoccupations, la chancellerie a

diffusé, le 2 mai 2005, une circulaire expliquant les principales dispositions de la loi du 26 novembre 2003, recensant de manière non exhaustive les critères susceptibles d'être retenus et demandant l'organisation de réunions de concertation sur ce sujet entre les maires et les procureurs. **Sans doute est-il nécessaire de renforcer la coopération entre le parquet et les officiers de l'état civil.**

Sur le plan pénal, une nouvelle infraction passible de 5 ans d'emprisonnement et de 15.000 euros d'amende a été créée pour les personnes ayant contracté un mariage aux seules fins d'obtenir un titre de séjour ou d'acquérir ou de faire acquérir la nationalité française. Les mêmes peines peuvent être requises en cas d'organisation ou de tentative d'organisation de mariages frauduleux et être portées à 10 ans d'emprisonnement et 750.000 euros d'amende en cas d'infraction en bande organisée. 14 condamnations ont été prononcées sur le fondement de ces dispositions en 2004, dont 11 à des peines d'emprisonnement parmi lesquelles 3 comportaient une partie ferme.

La loi renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs, récemment adoptée à l'initiative du Sénat, institue un **dispositif spécifique de lutte contre les mariages forcés** :

– l'âge nubile des femmes est relevé de 15 à 18 ans et un devoir de respect mutuel entre époux est introduit dans le code civil ;

– l'obligation d'auditionner les époux et de surseoir à la transcription du mariage, ainsi que la possibilité de surseoir à sa célébration sont étendues aux cas où il existe un doute sur la liberté du consentement, et non pas seulement sur l'existence de ce consentement ;

– les officiers de l'état civil et les agents consulaires sont autorisés à déléguer l'audition à un fonctionnaire titulaire ; en outre, pour les mariages contractés dans un pays autre que le pays de célébration, l'audition peut être déléguée à l'officier de l'état civil territorialement compétent ;

– le ministère public est autorisé à demander la nullité d'un mariage contracté sans le consentement libre des époux et l'exercice d'une contrainte sur les époux, y compris par crainte révérencielle envers un ascendant, est explicitement un cas de nullité du mariage ;

– les délais de recevabilité des demandes en nullité des mariages célébrés sans le consentement libre des époux sont étendus.

2. La réforme adoptée par l'Assemblée nationale

Le **projet de loi relatif au contrôle de la validité des mariages**, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale, a pour objet d'améliorer les moyens de détection a priori et a posteriori des mariages de complaisance.

En premier lieu, la détection des mariages simulés en amont de leur célébration serait renforcée.

La prévention constitue le meilleur moyen de lutter contre la fraude : elle a un effet dissuasif et permet d'éviter qu'un mariage irrégulier ne soit sanctionné qu'après sa célébration, c'est-à-dire après avoir produit ses effets. Elle permet également d'éviter de suspecter des mariages dont la régularité aurait pu être établie avant leur célébration.

Ainsi, les formalités préalables au mariage seraient précisées et complétées, afin de permettre à l'officier de l'état civil de saisir à temps le procureur de la République en cas de doute sur la réalité de l'intention matrimoniale. La publication des bans et, en cas de dispense de publication, la célébration du mariage seraient subordonnées à la constitution d'un dossier complet et à l'audition des futurs époux. En particulier, ceux-ci devraient apporter la preuve de leur identité.

Les effets d'une opposition à la célébration du mariage par le ministère public seraient renforcés par la suppression du régime de caducité actuellement applicable au bout d'un an. Les candidats au mariage devraient obtenir du tribunal la mainlevée de l'opposition pour renouveler leur demande de mariage.

Les mariages contractés à l'étranger seraient soumis aux mêmes règles et aux mêmes contraintes que ceux contractés en France. Un Français désirant se marier à l'étranger devrait obtenir préalablement un certificat de capacité à mariage, attestant le respect des formalités requises, notamment l'obligation d'audition. En cas de doute sur la validité du mariage, le ministère public pourrait s'opposer à sa célébration. Cette opposition ne pourrait évidemment pas empêcher l'autorité étrangère de célébrer le mariage, mais elle conditionnerait sa transcription sur les registres de l'état civil français.

En second lieu, les effets du mariage célébré à l'étranger seraient subordonnés à sa validité.

La transcription du mariage deviendrait une condition de son opposabilité en France : pour emporter des effets à l'égard des tiers, l'acte de mariage devrait avoir été transcrit sur les registres de l'état civil français.

Les conditions de cette transcription dépendraient du respect des formalités préalables au mariage :

– un mariage célébré malgré l'opposition du ministère public ne pourrait être transcrit qu'après mainlevée de l'opposition ;

– la transcription d'un mariage célébré sans certificat de capacité devrait être précédée de l'audition des époux, et, en cas de doute sur la validité du mariage, il pourrait être sursis à la transcription aux fins d'annulation du mariage. La transcription ne pourrait alors être prononcée que sur décision de l'autorité judiciaire, la charge d'obtenir une telle décision incombant aux époux ;

– en cas de doute sur la validité d'un mariage célébré avec certificat de capacité, l'audition des époux serait obligatoire au moment de la demande de transcription, et il pourrait être sursis à la transcription aux fins d'annulation du mariage. Le ministère public disposerait alors de six mois pour statuer, l'absence de décision de sa part entraînant la transcription du mariage.

La commission d'enquête souscrit également à l'objectif qui sous-tend cette réforme.

<p>Recommandation n° 12 : Permettre un contrôle effectif de la validité des mariages.</p>
--

C. PRENDRE DES MESURES SPÉCIFIQUES DE LUTTE CONTRE LES RECONNAISSANCES DE PATERNITÉ FICTIVES À MAYOTTE ET EN GUYANE

En subordonnant la délivrance de la carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale » à une condition de prise en charge effective de l'entretien et de l'éducation de l'enfant par les parents, la loi du 26 novembre 2003 a cherché à priver de leur intérêt et donc à dissuader les reconnaissances de paternité fictive.

Des mesures spécifiques doivent toutefois être prises pour tenir compte de la situation particulière de Mayotte. En outre, plusieurs personnes entendues par la commission d'enquête ont suggéré de recourir à des tests génétiques.

1. Des mesures spécifiques pour Mayotte et la Guyane

Le projet de loi relatif à l'immigration et à l'intégration comporte plusieurs dispositions applicables aux reconnaissances de paternité à Mayotte et en Guyane, consistant à :

– mettre à la charge personnelle du père ayant reconnu un enfant naturel les frais de maternité de la femme étrangère en situation irrégulière ;

– mettre en place un dispositif de sursis ou d'opposition à une reconnaissance de paternité, sur le modèle de celui qui existe actuellement pour le contrôle de la validité des mariages ;

– prévoir des sanctions pénales pour les tentatives et les reconnaissances frauduleuses de paternité.

Ces dispositions seraient complétées par des mesures spécifiques à Mayotte ayant pour objet :

– de supprimer la disposition dérogatoire permettant de disposer d'un délai de quinze jours pour effectuer la déclaration de naissance d'un enfant auprès de l'officier de l'état civil, au bénéfice du délai de droit commun de trois jours ;

– de restreindre les conditions d'application de la dation de nom, qui emporte filiation dans le statut civil de droit local mahorais, en imposant que les deux parents relèvent du statut civil de droit local ;

– de permettre à un parent de statut civil de droit local de reconnaître un enfant né hors mariage devant l'officier de l'état civil selon les dispositions du code civil sans pour autant que cette reconnaissance prive l'enfant ainsi reconnu de son statut de droit local.

2. Etudier la possibilité de recourir à des tests génétiques ?

Lors de son audition, M. Philippe Douste-Blazy, ministre des affaires étrangères, a suggéré de mener une réflexion sur le recours à des tests ADN, comme dans d'autres pays européens, en cas de doute sur les filiations invoquées devant les administrations.

En l'état actuel du droit, la filiation légalement établie peut être contestée par le ministère public si des indices tirés des actes eux-mêmes la rendent invraisemblable, ou en cas de fraude à la loi¹.

¹ Article 336 du code civil.

L'article 16-11 du code civil autorise la recherche de l'identification d'une personne par ses empreintes génétiques, en matière civile, en exécution d'une mesure d'instruction ordonnée par le juge saisi d'une action tendant à l'établissement ou la contestation d'un lien de filiation. Toutefois, le consentement de l'intéressé doit être préalablement et expressément recueilli.

Ces dispositions sont généralement destinées à obtenir plutôt qu'à contester des reconnaissances de paternité. Si l'intéressé refuse de se soumettre au test, il est présumé être l'auteur de l'enfant.

Dans le cadre de la lutte contre les reconnaissances frauduleuses de paternité, il conviendrait sans doute d'étudier la possibilité, à défaut d'imposer un test génétique à l'intéressé, de considérer que son refus de s'y soumettre constitue une présomption de fraude.

Rappelons que plusieurs procédures, notamment l'adoption et la légitimation, permettent d'établir un lien de filiation entre une personne et un enfant dont elle n'est pas l'auteur.

III. ADOPTER UNE POLITIQUE VOLONTARISTE EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT DES PAYS SOURCES DE L'IMMIGRATION CLANDESTINE

Sans doute n'existe-t-il pas de corrélation systématique entre démographie, pauvreté et migrations internationales. Toutefois, le phénomène d'immigration irrégulière que connaît la République est, pour l'essentiel, de nature économique et lié à un écart de développement économique et sanitaire entre la France et les pays d'origine des immigrés clandestins.

En témoigne notamment le fait que sur les dix principaux Etats d'origine des étrangers ayant fait l'objet d'une procédure au titre d'une infraction au séjour en 2004¹ tous, à l'exception de la Roumanie, sont des pays éligibles à l'aide publique au développement au sens de la réglementation établie par le comité d'aide au développement de l'OCDE.²

¹ Selon les statistiques de janvier à octobre 2004 de la direction centrale de la police aux frontières telles que présentées dans l'annexe n° XII du 1^{er} Rapport au Parlement sur les orientations de la politique d'immigration, 2005.

² Données 2003, issues de l'annuaire statistique de l'ONU, 49^{ème} édition, 2005. A titre de comparaison, le PIB par habitant de la France s'élève à 29.222 dollars.

Dix premiers Etats dont les ressortissants ont fait l'objet d'une procédure d'étrangers en situation irrégulière	Catégorie du pays d'origine dans la nomenclature du comité d'aide au développement de l'OCDE
1. Algérie (4.144 procédures)	Pays à revenu intermédiaire – tranche inférieure (PIB par habitant : 2.049 dollars)
2. Maroc (3.450 procédures)	Pays à revenu intermédiaire – tranche inférieure (PIB par habitant : 1.463 dollars)
3. Irak (3.348 procédures)	Pays à revenu intermédiaire – tranche inférieure (PIB par habitant : 594 dollars)
4. Comores (3.171 procédures)	Pays les moins avancés (PIB par habitant : 369 dollars)
5. Brésil (2.857 procédures)	Pays à revenu intermédiaire – tranche inférieure (PIB par habitant : 2.700 dollars)
6. Roumanie (2.164 procédures)	Pays ne faisant pas partie de la liste des bénéficiaires de l'aide au développement (PIB par habitant : 2.550 dollars)
7. Surinam (2.130 procédures)	Pays à revenu intermédiaire – tranche inférieure (PIB par habitant : 2.240 dollars)
8. Turquie (1.790 procédures)	Pays à revenu intermédiaire – tranche supérieure (PIB par habitant : 3.418 dollars)
9. Inde (1.626 procédures)	Pays à faible revenu (PIB par habitant : 555 dollars)
10. Chine (1.419 procédures)	Pays à revenu intermédiaire – tranche inférieure (PIB par habitant : 1.100 dollars)

Aussi la commission d'enquête estime-t-elle que **la réponse de l'Etat et des collectivités publiques françaises à l'immigration irrégulière sur le territoire national ne saurait être efficace à moyen ou long terme sans une action volontariste de développement de ces pays.**

Le renouvellement et l'approfondissement de l'aide française au développement aurait incontestablement des incidences sur le tarissement des flux d'immigration illégale, notamment dans le cadre des collectivités ultramarines.

A. AGIR SUR LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT AVEC LES PAYS D'ORIGINE DES IMMIGRANTS CLANDESTINS

1. Favoriser le développement des principaux pays d'origine des clandestins

La volonté de la France d'agir en faveur du développement des pays moins avancés socialement et économiquement est constante. L'aide publique française au développement est d'ailleurs, depuis 2000, en forte croissance. Elle s'est ainsi élevée, en 2004, à 6,82 milliards d'euros, ce qui fait de la France le troisième Etat donateur du comité d'aide au développement de l'OCDE.

Cet effort considérable s'amplifie. Selon des données provisoires, en 2005, 8 milliards d'euros, soit 0,47 % du revenu national brut (RNB), ont été consacrés par la France à l'aide au développement, les chiffres pour l'année 2006 établissant le montant de cette aide à 8,2 milliards d'euros. En outre, le président de la République s'est récemment engagé à ce que ce ratio atteigne 0,5 % du RNB en 2007 et 0,7 % du RNB en 2012.

La contribution de la France au titre de l'aide publique au développement prend, pour l'essentiel, trois formes : l'allègement de dette, qui a représenté en 2004 plus de 20 % de l'aide française, l'aide multilatérale, constituée par les contributions de la France aux actions menées par des organisations internationales, représentant plus de 34 % de cette aide et l'aide bilatérale, qui représente un peu moins de la moitié de l'aide française. Complémentaires les unes des autres, ces mesures permettent à la France d'apporter son soutien à des actions humanitaires ou de stabilisation politique et sociale, ainsi qu'à des mesures d'amélioration de l'environnement économique, sanitaire et éducatif dans les pays bénéficiaires.

Dans la perspective de la lutte contre l'immigration clandestine, la commission d'enquête est convaincue de l'efficacité, à long terme, d'une politique extérieure visant à développer l'économie et les équipements publics dans les pays dont les ressortissants sont nombreux à venir irrégulièrement s'installer sur le territoire français.

Au demeurant, parmi les dix principaux pays bénéficiaires de l'aide publique française au développement en 2003-2004¹, la moitié apporte un flux important et constant d'immigrants entrant ou séjournant irrégulièrement sur le territoire français.

¹ Selon les données du ministère de l'économie et des finances (état récapitulatif des crédits concourant à la coopération avec les Etats en développement – projet de loi de finances pour 2006), les dix premiers pays bénéficiaires de l'aide publique au développement -au sens du comité pour l'aide au développement de l'OCDE- fournie par la France étaient, par ordre décroissant : la République démocratique du Congo, le Sénégal, Madagascar, le Cameroun, le Maroc, Mayotte, le Niger, l'Algérie, la Tunisie et la Serbie-Monténégro.

Compte tenu de ses liens historiques et culturels avec le continent africain, l'aide publique française au développement se concentre sur les pays d'Afrique, en particulier subsaharienne. Selon les chiffres communiqués par le ministère des affaires étrangères, 65,6 % des montants versés par la France au titre de l'aide bilatérale ont bénéficié aux pays africains. Par ailleurs, parmi les trente premiers pays bénéficiaires de l'aide, vingt-cinq se situent sur le continent africain, les neuf premiers étant tous africains¹. En excluant l'aide publique au développement prenant la forme d'un allègement de la dette, on constate d'ailleurs que les dix premiers pays bénéficiaires en 2004 sont, pour sept d'entre eux des Etats d'Afrique², deux Etats d'Asie³ et un Etat du Proche-orient⁴.

Or, la quasi-totalité de ces pays est à l'origine de l'essentiel de l'immigration à la fois régulière et irrégulière vers la France. Selon les données établies par le ministère de l'intérieur, tant en 2004 qu'en 2005, six des dix premières nationalités ayant obtenu la délivrance d'un premier titre de séjour étaient africaines⁵. Dans le même temps, selon les statistiques de la direction centrale de la police aux frontières, les nationalités africaines sont fortement représentées dans les mesures de non-admission sur le territoire métropolitain⁶ ainsi que dans les infractions au séjour des étrangers, tout comme les Chinois⁷.

Bien que l'objectif d'un développement harmonieux de l'ensemble des Etats de la planète doive être recherché, la commission d'enquête préconise de **cibler davantage les programmes d'aide au développement vers les pays qui fournissent les principaux contingents des immigrés clandestins.**

¹ Par ordre décroissant : le Sénégal, Madagascar, le Maroc, le Niger, l'Algérie, la Tunisie, la République démocratique du Congo, le Cameroun et la Tanzanie.

² Par ordre décroissant : le Maroc, l'Algérie, le Sénégal, la Tunisie, le Mali, Madagascar et le Burkina-Faso.

³ Le Vietnam et la Chine.

⁴ Le Liban.

⁵ Pour 2004 : l'Algérie, la Tunisie, le Maroc, le Cameroun, la Côte d'Ivoire et le Sénégal ; pour 2005 : l'Algérie, la Tunisie, le Maroc, le Cameroun, la Côte d'Ivoire et la République démocratique du Congo (2^{ème} Rapport au Parlement sur les orientations de la politique d'immigration, p. 36).

⁶ En 2003, huit des dix premières nationalités ayant fait l'objet d'une mesure de non-admission étaient africaines ; de janvier à octobre 2004, ce rapport est cependant descendu à cinq nationalités sur dix (1^{er} rapport sur les orientations de la politique de l'immigration, annexe n° XII).

⁷ En 2003 et 2004, les Chinois étaient la première nationalité à faire l'objet de mesures de non-admission, la première en matière de faux documents d'entrée ou de séjour (1^{er} rapport sur les orientations de la politique de l'immigration, annexe n° XII).

Recommandation n° 13 : Davantage cibler les programmes d'aide au développement vers les pays qui fournissent les principaux contingents d'immigrés clandestins.

Cette politique devrait tout particulièrement s'appliquer aux Etats voisins des collectivités ultramarines qui, à l'exception du Brésil, ne bénéficient que de manière limitée de l'aide publique française au développement, bien que, lors de son audition par la commission d'enquête, M. François Baroin, ministre de l'outre-mer, eût lui-même estimé que *« le développement de la politique de coopération est [...] essentiel compte tenu des motifs des flux migratoires clandestins qui tiennent à la différence importante des niveaux de développement. »*

Ainsi, selon les chiffres communiqués par le ministère des affaires étrangères, parmi les Etats voisins des collectivités françaises d'outre-mer dont les ressortissants forment une part importante des immigrants clandestins, seuls le Brésil et Haïti figurent parmi la liste des trente premiers Etats bénéficiaires de l'aide publique française au développement¹. La commission d'enquête juge souhaitable que l'aide publique française au développement soit, dans le but de réduire la pression migratoire, renforcée aux Comores, au Surinam, au Guyana ainsi qu'en Haïti qui fournissent l'essentiel de l'immigration clandestine respectivement à Mayotte, en Guyane et en Guadeloupe.

Aux **Comores**, l'aide publique au développement a atteint la somme de 25 millions d'euros en 2004. Si la part de l'aide française représente près de la moitié de cette somme, elle reste encore trop faible pour accompagner durablement le développement économique et sanitaire de l'archipel comorien et, en particulier, de l'île d'Anjouan. Néanmoins, sur ce plan, un effort important est sur le point d'être entrepris. Dans le cadre de la Conférence des bailleurs de fonds des Comores, réunie le 8 décembre 2005, les Etats participants ont accepté de porter le montant de l'aide publique au développement à 140 millions d'euros pour la période 2006-2009, la France apportant à elle seule 65 millions d'euros.

Par ailleurs, la Commission mixte franco-comorienne, réunie les 4 et 5 avril 2005 à Paris, a redéfini les priorités de l'action de coopération et de développement entre les deux Etats. Les deux parties se sont engagées à :

– améliorer la « gouvernance », grâce à un appui aux institutions, une aide dans le cadre de la sécurité civile ainsi qu'à la restructuration de l'état civil comorien et une coopération pour accroître la transparence et la bonne gestion des finances publiques ;

¹ Le Brésil figure au 27^{ème} rang des pays bénéficiaires de l'APD française totale (incluant les allègements de la dette), avec un versement net en 2004 de 25 millions d'euros ; Haïti se place au 23^{ème} rang des bénéficiaires de l'APD française hors dette, avec des versements nets en 2004 de 20 millions d'euros.

– favoriser le développement humain, grâce au soutien des politiques de santé publique, au développement de l’offre de soins, au renforcement de l’éducation de base, de l’enseignement technique et de l’enseignement supérieur ;

– contribuer davantage au développement rural, grâce à un renforcement de la politique agricole et des organisations professionnelles agricoles, ainsi qu’à l’amélioration des méthodes de production et de commercialisation agricoles ;

– développer les infrastructures par l’aménagement du port de Moroni la mise aux normes de l’Organisation de l’aviation civile internationale de l’aéroport de son aéroport ;

– assurer la promotion du co-développement par la mobilisation des transferts financiers et des capacités humaines de la diaspora comorienne en France.

L’aide à la stabilisation politique, sociale et sanitaire est également indispensable en **Haïti**. Seul Etat de la Caraïbe à compter parmi les pays les moins avancés (PMA) de la planète¹, la République d’Haïti voit plus des deux tiers de sa population vivre en dessous du seuil de pauvreté, c’est-à-dire avec moins de 1 dollar par jour et par personne.

Les principaux obstacles au développement de ce pays restent la faiblesse de l’administration publique, l’insuffisance de l’éducation -dans la mesure où, officiellement, 50 % de la population est analphabète- et la dégradation de l’environnement, principalement due à la déforestation. Un effort considérable doit par ailleurs être mené afin de doter ce pays d’infrastructures aujourd’hui totalement défailtantes. Ainsi, moins de la moitié de la population a accès à l’eau potable. Par ailleurs, les problèmes de santé que connaît la population sont redoutables : la malnutrition touche chroniquement plus d’un quart de la population, tandis que le taux d’infection par le virus du sida s’élève à 5 % dans les campagnes et jusqu’à 12 % dans les villes, l’espérance de vie à la naissance atteignant seulement 50 ans. Au surplus, près de 80% des Haïtiens sont touchés par le sous-emploi, l’économie haïtienne connaissant une forte récession depuis 2001.

Cette situation humanitaire dramatique explique la présence sans cesse croissante sur le sol guadeloupéen ainsi que sur le sol guyanais de ressortissants haïtiens. La commission d’enquête estime que, tant qu’une telle situation perdurera, il est vraisemblable que le flux d’entrants ne pourra être tari, même avec un renforcement des contrôles de l’accès au territoire national, les immigrants souhaitant avant tout fuir la misère qu’ils connaissent dans leur pays d’origine.

¹ Le PIB par habitant d’Haïti était de 300 dollars en 2003.

Certes, un renforcement considérable de l'aide publique au développement à l'égard de ce pays est intervenu dans les dernières années.

En janvier 2005, d'importantes aides ont été octroyées par le Fonds monétaire international et la Banque mondiale, cette dernière ayant fourni une aide exceptionnelle de 150 millions de dollars sur la période 2005-2006. La Banque interaméricaine de développement a également approuvé en mars 2005 une stratégie intérimaire pour 2005-2006 prévoyant l'octroi de 270 millions d'euros d'engagements nouveaux.

La France, quant à elle, a organisé en mars 2005 la Conférence de Cayenne, afin d'accélérer l'arrivée de l'aide, de mieux la coordonner et d'identifier des projets susceptibles d'être engagés immédiatement et de bénéficier aux populations. Lors de cette rencontre, 380 projets d'actions ont été retenus pour un montant global de plus de 780 millions d'euros. Lors de la dernière conférence des bailleurs de fonds, tenue à Bruxelles les 20 et 21 octobre 2005, les donateurs ont accepté de poursuivre leur coordination et leur aide. Une nouvelle conférence des donateurs est prévue pour le printemps 2006.

Dans le cadre du soutien aux populations dans les services sociaux de base, la France concentre notamment ses projets, au nombre de 57 pour un montant global de 31 millions d'euros, dans les départements de l'Artibonite, du Nord-Ouest et du département de l'Ouest. Ces projets concernent les secteurs de l'électricité, de l'agriculture, de la création d'emplois et la micro-finance, le développement du secteur privé, l'eau, la santé, l'éducation, la gestion des déchets, la gouvernance et le développement local. Outre des projets en cours¹, l'Agence française de développement (AFD) est par ailleurs sur le point de lancer deux nouveaux projets : un projet d'appui à la reconstruction de l'Institut des maladies de la santé et de la reproduction et un projet sur l'irrigation en milieu rural.

La commission d'enquête estime que les efforts entrepris par la France, tant dans ses relations bilatérales avec la République d'Haïti que dans un cadre multilatéral doivent être maintenus. Il convient, avant tout, de renforcer la gouvernance économique en favorisant la relance économique et d'améliorer l'accès des populations aux services de base. Pour ce faire, il est essentiel d'assurer une meilleure gouvernance politique et de promouvoir le dialogue national dans ce pays, les élections présidentielles intervenues en février 2006 pouvant sans doute être de nature à faciliter la stabilisation du paysage politique haïtien.

¹ Tels que l'implantation de bornes-fontaines à Port-au-Prince, la lutte contre le sida, et un programme d'urgence relatif à l'eau et l'électricité.

Si sa situation est moins dramatique, la **République Dominicaine** doit pouvoir elle aussi profiter au maximum d'un engagement dans le cadre de la coopération.

Au **Surinam** et au **Guyana**, la situation économique et sanitaire appelle également un important effort de la France en matière d'aide au développement.

La stabilisation politique aujourd'hui acquise au Surinam, après la guerre civile de la fin des années 1980, devrait permettre une intervention et une coopération plus importantes entre la France et cet Etat. Compte tenu de sa frontière fluviale avec la Guyane, il est indispensable que des efforts soient faits afin notamment de contribuer à l'essor de la région frontalière du fleuve Maroni, très en retrait économiquement par rapport à la région de Paramaribo et dont sont issus la plupart des clandestins surinamiens en Guyane.

Le Guyana, qui constitue l'un des pays les plus pauvres de la planète avec un PIB par habitant de 990 dollars, devrait, en outre, faire l'objet d'une politique de coopération plus intense.

La commission d'enquête estime que **l'effort en faveur des pays en développement ne doit pas seulement être entrepris sur un plan financier.**

Certes, comme l'a souligné M. Philippe Étienne, directeur général de la coopération internationale et du développement au ministère des affaires étrangères, la politique de coopération française a récemment abandonné la technique de la « substitution » pour adoptée celle de l'« appropriation ». Désormais, l'AFD, responsable de la gestion opérationnelle de l'aide française de projets dans des domaines comme la santé, passe systématiquement par le Gouvernement bénéficiaire ou ses représentants, ceux-ci qui passant eux-mêmes des appels d'offres.

Toutefois, la commission d'enquête estime que cette politique ne doit pas empêcher toute mise en œuvre d'actions concrètes de coopération, gérées sur le terrain par les autorités françaises. Dans ce contexte, elle déplore que le nombre d'assistants techniques français aux Comores ait été divisé par sept depuis 1996, pour atteindre seulement 10 personnes. La qualité de l'aide technique apportée par le passé ayant fait ses preuves, la commission d'enquête souhaite qu'elle puisse prendre un nouvel essor.

En outre, il s'avère nécessaire d'assurer un **contrôle réel sur l'allocation des financements aux priorités premières du développement des Etats concernés.** Ainsi, aux Comores, les priorités de la politique de coopération devraient être l'éducation et la santé, tout en privilégiant l'île d'Anjouan.

De fait, selon les informations données par le ministère des affaires étrangères, l'AFD a été récemment chargée de développer le secteur de la santé et celui du développement rural à Anjouan. Un appel d'offres, pour un montant de 10 millions d'euros, a été passé le 27 février 2006 pour faire livrer en juin l'étude de faisabilité d'un programme « santé » au bénéfice des Comores. Ce programme santé devrait faire l'objet d'une décision dans le courant du dernier trimestre 2006. Par ailleurs, à la suite d'une mission d'identification à Anjouan, effectuée par un médecin de la DDASS de Mayotte, l'AFD devrait prendre une décision de faible montant, ce qui permettra, avant le mois de juin 2006, d'affecter un médecin à l'hôpital de Domoni à Anjouan, et de participer à l'équipement en matériel des structures sanitaires de l'île.

Quant au développement rural, l'AFD a entériné, en novembre 2005, un projet de renforcement et de diversification agricole pour un montant de 3,75 millions d'euros. Une convention de financement est sur le point d'être signée par les autorités comoriennes avec l'ambassadeur de France aux Comores.

Il importe également que les **services délocalisés du ministère des affaires étrangères suivent effectivement et animent, en coordination avec les Etats bénéficiaires, les actions entreprises afin de s'assurer que les financements octroyés leurs sont intégralement consacrés.** Lors de son audition par la commission d'enquête, M. Philippe Leyssène, directeur des affaires économiques, sociales et culturelles au ministère de l'outre-mer a d'ailleurs reconnu une telle nécessité en précisant que les Etats voisins des collectivités françaises d'outre-mer confrontées à une forte pression migratoire *« se caractérisent effectivement par une certaine instabilité politique, et on sait que cette instabilité va de pair avec des problèmes déontologiques et de transparence. Par conséquent, il faut concevoir des méthodes de coopération adaptées au contexte politique de l'Etat avec lequel nous devons pouvoir traiter, mais il est vrai que c'est une préoccupation que nous devons avoir si nous souhaitons que les crédits que nous engageons soient bien utilisés pour les hôpitaux, les maternités ou les écoles que nous souhaiterions construire dans les Etats concernés. »*¹

<p>Recommandation n° 14 : Intensifier l'aide publique au développement au profit des Etats voisins des départements et collectivités d'outre-mer.</p>
--

¹ Audition du 21 février 2006.

La commission d'enquête estime également qu'il conviendrait de **prendre en compte, dans les programmes d'aide et de coopération des pays qui constituent les principales sources de l'immigration clandestine sur le territoire français, l'implication de ceux-ci dans le domaine de la maîtrise des flux migratoires.**

Permettre aux populations en détresse de trouver une existence décente est un objectif prioritaire. Il n'est évidemment pas dans l'intention de la commission d'enquête de proposer que soit supprimée toute aide au développement à des pays qui, faute d'une administration efficace ou des fonds nécessaires, ne sont pas en mesure de contrôler les départs de leurs ressortissants vers la France. Il ne s'agirait en rien de conditionner la politique du développement menée de longue date par la France à une obligation de résultat de la part de ces pays.

En revanche, il serait concevable de **moduler l'aide apportée en fonction des efforts faits par les Etats bénéficiaires en matière de flux migratoires.** Aussi, le Gouvernement français pourrait-il prendre en compte la coopération des autorités des pays bénéficiaires, notamment dans le cadre de la délivrance de laissez-passer consulaires permettant d'assurer de manière effective la reconduite à la frontière des immigrants irréguliers originaires de ces pays. On notera d'ailleurs que l'application d'une certaine réciprocité des Etats bénéficiaires est d'ailleurs souvent pratiquée dans le cadre de l'aide apportée aux pays en développement, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international conditionnant, par exemple, l'octroi de fonds à la réalisation de réformes en matière de gouvernance et de politique économiques.

<p>Recommandation n° 15 : Inclure dans les accords de développement conclus par la France des clauses relatives à la coopération des Etats bénéficiaires à la lutte contre l'immigration illégale en France.</p>

Les aides en matière de développement peuvent également être le fait de collectivités territoriales françaises ou de leurs groupements. En effet, si la maîtrise des flux est une compétence régaliennne relevant de la seule compétence de l'Etat,¹ les collectivités territoriales et leurs groupements sont à même de jouer un rôle actif dans l'aide au développement des pays d'origine des immigrants clandestins.

¹ Réserve faite d'un partage de compétences entre l'Etat et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution, dans les conditions prévues par chaque loi statutaire.

Elles peuvent ainsi, en vertu de l'article L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales, **conclure des conventions avec des collectivités étrangères et leurs groupements**, « *dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France* ». Sur ce fondement, de nombreuses collectivités ont recouru à de tels instruments. Compte tenu de ses liens culturels et historiques importants avec la France, l'Afrique subsaharienne -et notamment le Burkina-Faso, le Mali et le Sénégal- ainsi que le Maghreb sont les premiers terrains d'action d'une coopération décentralisée qui, à mesure de son approfondissement, devient de plus en plus multisectorielle.

Les actions de coopération décentralisée sont entreprises à partir des fonds propres des collectivités. Toutefois, des aides au financement peuvent être apportées par le ministère des affaires étrangères, lorsque les projets concernent des domaines d'actions jugés prioritaires¹.

Ces coopérations peuvent intervenir à différents niveaux et sans qu'il existe d'ailleurs un lien apparent entre la collectivité française et la collectivité étrangère aidée, si ce n'est parfois la présence d'une communauté importante d'étrangers ou de personnes d'origine étrangère sur son territoire. Le cas d'Haïti est exemplaire sur ce point. Selon les données recueillies par la commission d'enquête, plus d'une vingtaine d'actions ont été engagées par des régions, des départements, des communes ou des groupements de collectivités français au profit de communes haïtiennes. Ces coopérations concernent, pour l'essentiel, la santé,² l'éducation³ et le développement agricole⁴.

Certaines collectivités ont d'ailleurs institué des dispositifs propres et spécifiques pour soutenir l'aide au développement dans le cadre de la coopération décentralisée. Tel est le cas, notamment, de la région Alsace qui a créé, des 1987, un Institut régional de coopération décentralisée (IRCOD) afin de soutenir les collectivités locales alsaciennes et les autres partenaires alsaciens menant des actions de coopération au profit des Etats du sud et, principalement, de l'Afrique de l'ouest et de l'Amérique latine.

La commission d'enquête estime que **ce type d'action devrait être pris en considération par les collectivités territoriales françaises confrontées à une forte pression migratoire**. Il pourrait en effet contribuer,

¹ En vertu de la circulaire du 12 décembre 2005, trois domaines prioritaires sont retenus pour 2006 : les projets d'appui institutionnel, les projets dans le secteur de l'eau et de l'assainissement ainsi que les projets dans le domaine des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

² La région Alsace a ainsi conclu en 2001 une convention portant sur la mise en place d'un service d'oto-rhino-laryngologie à l'hôpital de Port-au-Prince.

³ La communauté d'agglomération de La Rochelle a mis en place une action de coopération avec le département de Grand'Anse portant sur la construction d'écoles et la formation d'enseignants locaux.

⁴ La région Aquitaine a conclu un accord de coopération avec la commune de Plaisance portant sur un programme de développement agricole.

grâce à des actions d'accompagnement industriel et de soutien au micro-crédit, faciliter un retour dans le pays ou favoriser, à partir de la France, la constitution d'activités pérennes dans ces pays. La région Provence-Alpes Côte d'Azur a ainsi signé un accord-cadre en ce sens avec l'île de Grande Comores.

Recommandation n° 16 : Sensibiliser les collectivités territoriales à l'intérêt des politiques de coopération décentralisée et d'action extérieure pour le maintien des populations dans leurs pays d'origine.

2. Renforcer les moyens mis en œuvre au titre du co-développement

Le développement des pays « sources » de l'immigration clandestine soulève la question, souvent évoquée, du « pillage » des élites des pays les moins favorisés par les pays développés. Celle-ci, qui n'a jamais cessé d'être présente depuis la décolonisation opérée dans les années 1950 et 1960, connaît aujourd'hui une acuité particulière compte tenu des propositions faites par le Gouvernement de faire de l'immigration en France une immigration « choisie » en attirant, comme l'a précisé M. Nicolas Sarkozy, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, devant la commission d'enquête, « *les compétences dont notre pays a besoin : travailleurs qualifiés, créateurs d'entreprises, chercheurs, professeurs d'université, étudiants* ».

Il est généralement estimé que le nombre des ressortissants des pays en développement exerçant dans les pays développés des activités scientifiques et techniques représente le tiers des effectifs scientifiques et techniques dans ces pays. Ce chiffre est même plus élevé pour le continent africain, la France accueillant d'ailleurs à elle seule 34 % des étudiants expatriés originaires de ce continent.

Or, si la France définit des critères de sélection pour les étrangers qu'elle souhaite accueillir en priorité sur son sol afin de mieux les intégrer à la fois économiquement et socialement, la commission d'enquête estime indispensable que cela ne se fasse pas au détriment des pays d'origine de ces migrants. Tel est d'ailleurs la position retenue officiellement par les participants au 23^{ème} sommet des chefs d'Etats d'Afrique et de France, qui s'est tenu à Bamako, au Mali, les 3 et 4 décembre 2005.

Recommandation n° 17 : Inclure dans les accords de développement conclus par la France des clauses destinées à faciliter le retour des travailleurs qualifiés étrangers dans leurs pays d'origine pour favoriser leur développement.

Dans ce contexte, **les actions de co-développement** déjà mises en œuvre par les autorités françaises **doivent être renforcées**. De telles actions peuvent en effet **permettre un développement réel des pays d'origine des immigrants clandestins en faisant appel aux capacités acquises par les immigrants réguliers venus étudier ou exercer leur activité professionnelle sur le territoire de la République française**.

Depuis le début des années 1990, le Gouvernement français a mis en place des expériences pilotes guidées par le concept de co-développement. Ces programmes visent à valoriser le potentiel des immigrés vivant en France pour aider au développement de leur pays d'origine en appuyant des projets de développement local.

Ce type d'action a d'abord été expérimenté au Mali, dans le cadre d'un fonds de solidarité prioritaire d'un montant de 2,6 millions d'euros sur la période 2002-2005. Conservé au Mali, dans le cadre d'une seconde phase dotée de 2,6 millions d'euros et désormais opérationnelle, ce programme a été étendu au Sénégal ainsi qu'aux Comores, les dotations s'élevant respectivement à 2,5 millions pour la période 2005-2008 et 2 millions pour la période 2006-2008. En outre, un programme-cadre de développement, doté d'un budget de 3 millions d'euros sur la période 2006-2009, a été mis en place au profit de 29 pays regroupant l'ensemble des pays francophones d'Afrique subsaharienne, les pays lusophones membres de la francophonie ainsi que l'Ethiopie, le Vanuatu et Haïti.

La commission d'enquête se réjouit que, lors de son audition, M. Philippe Douste-Blazy, ministre des affaires étrangères, ait entendu faire de la politique de co-développement *« une priorité de l'action de [son] ministère en 2006. »*

La politique française de co-développement se traduit par plusieurs types d'actions.

En premier lieu, cette politique inclut le financement de **projets de développement local**. Ce type d'aide a notamment été appliqué dans la région de Kayes, au Mali, retenue depuis quelques années comme « laboratoire » de la politique de co-développement.

La commission d'enquête préconise que l'existence de zones de forte émigration vers la France soit davantage prise en compte dans le choix des programmes de développement local à financer.

En effet, on constate que, dans différents pays, il existe des zones d'émigration, des régions entières dont les habitants émigrent en masse vers la métropole ou l'une des collectivités ultramarines françaises. Tel est le cas au Mali ; mais cet Etat n'est pas le seul concerné : il suffit parfois, dans certains pays, que quelques individus aient pu accéder au territoire national, de manière régulière ou irrégulière, pour que ces départs créent une sorte d'effet d'appel sur les compatriotes de leur lieu d'origine restés au pays.

Il convient donc que ces zones soient déterminées préalablement à la décision de mise en place de ce type de programme. Il pourrait en être ainsi notamment du sud de la République dominicaine qui, selon le Consul de Saint-Domingue à Pointe-à-Pitre rencontré par la délégation de la commission d'enquête lors de son déplacement en Guadeloupe, est le lieu d'origine de la majeure partie des Dominicains ayant illégalement pénétré sur le territoire français. De même, un effort particulier devrait être effectué en faveur des zones les plus défavorisées d'Haïti dont sont originaires la plupart de ceux qui abordent les côtes guadeloupéennes.

<p>Recommandation n° 18 : Favoriser, en déterminant les zones bénéficiaires de programmes de co-développement, celles dont la population émigre en France irrégulièrement et dans de fortes proportions.</p>

En second lieu, la politique de co-développement française finance des **aides à la réinsertion économique**.

Malgré une grande proximité d'objectifs et de moyens, ces actions doivent être distinguées du dispositif de l'aide au retour mis en œuvre par l'ANAEM qui, selon le ministère des affaires étrangères, relève davantage d'une logique immédiate de maîtrise des flux migratoires dans la mesure où il s'adresse aux immigrants irréguliers.

D'un point de vue financier, ces aides permettent le versement d'une subvention d'environ 4.000 à 5.000 euros non pas à l'étranger retournant volontairement dans son pays d'origine, mais à une cellule technique locale de développement. Par ailleurs, le migrant volontaire pour une réinsertion dans son pays d'origine reçoit en France ainsi que dans ce pays des aides et informations pratiques et techniques grâce à des opérateurs désignés.

Les résultats obtenus depuis trois ans restent très modestes et circonscrits au Mali, pour l'essentiel. Dans ce pays, ce programme a permis, depuis 2000, le retour d'environ 450 migrants. Toutefois, selon le ministère des affaires étrangères, ces retours devraient avoir un caractère durable, le projet de développement financé incitant l'étranger de retour dans son pays d'origine à y demeurer pour le faire prospérer.

Il est indéniable qu'une politique de soutien économique au retour des migrants afin que ces derniers créent des richesses dans leur pays d'origine peut contribuer à prévenir les départs vers la France d'immigrants clandestins. La commission d'enquête estime donc qu'un renforcement de ce type d'aide peut constituer, indirectement, un moyen de prévention de l'immigration clandestine de nature économique.

En tout état de cause, le retour des immigrés réguliers dans leur pays d'origine ne doit pas apparaître comme une solution qui les priverait définitivement de la possibilité de revenir ultérieurement, de façon régulière, sur le territoire français. On peut en effet penser que l'étranger pourrait au contraire être dissuadé de retourner volontairement dans son pays d'origine s'il lui était par la suite impossible de se voir délivrer les titres nécessaires à sa venue ultérieure en France avec laquelle, durant son séjour plus ou moins prolongé, il a noué des liens affectifs ou économiques.

La commission d'enquête estime, dès lors, qu'**une véritable politique de co-développement devrait pouvoir s'accompagner d'une politique des visas rendant plus accessibles des allers et retours entre la France et le pays d'origine.** A cet égard, elle se félicite que M. Philippe Douste-Blazy, ministre des affaires étrangères, ait annoncé lors de son audition, que *« pour inciter au co-développement, qui concerne le migrant qui est chez nous et qui revient chez lui, nous allons lui donner, au moment où il revient chez lui avec un micro projet, un visa qui lui permet de revenir »*.

Le ministère des affaires étrangères a également récemment lancé un **programme « Migrations et initiatives économiques »** (PMIE) qui constitue l'une des modalités de l'aide à la réinsertion économique, tout en présentant deux particularités. D'une part, il se limite à appuyer le réseau GAME (groupement d'appui à la micro-entreprise) mais participe au financement de projets portés par des immigrés tant sur le territoire français que dans leur pays d'origine. D'autre part, il a un champ d'intervention géographique plus large que celui retenu dans le cadre de la politique de co-développement *stricto sensu*.

Ce programme permet l'accompagnement d'environ 1.500 à 2.000 personnes par an. En 2004-2005, 7 projets ont reçu une subvention de démarrage d'activités, qu'il s'agisse de projets d'investissement à distance ou de projets de réinstallation. Ces projets ont concerné la Guinée, le Cameroun et le Bénin. En outre, 64 bourses d'expertise ont été financées ; pour plus de la moitié, il s'agit de réinstallations.

La commission d'enquête est favorable à l'extension de ce programme qui pourrait être de nature à mieux canaliser les flux de capitaux émanant des étrangers en situation régulière séjournant sur le territoire français. Les fonds rapatriés vers les pays d'origine des immigrés en France sont, en effet, supérieurs au montant global de l'aide publique au développement et estimés à entre 3 % et 5 % du produit national brut des pays d'origine, ce montant pouvant même atteindre entre 10 % et 20 % du budget de l'Etat d'origine. Cette masse financière, mieux orientée vers des investissements productifs, serait à même de fournir une impulsion déterminante dans le développement économique des pays concernés et le maintien de leur population.

Un **programme spécifique relatif aux « diasporas scientifiques et techniques »** a récemment été lancé et est en cours de mise en œuvre dans sept pays émergents francophones de la zone de solidarité prioritaire : Algérie, Maroc, Tunisie, Cambodge, Laos, Vietnam et Liban.

Comprenant trois volets, cette action vise :

– d'une part, à développer des actions de recherche dans les pays d'origine, de programmes susceptibles d'être financés dans le cadre de projets de co-développement¹ ;

– d'autre part, à mobiliser les diasporas économiques, scientifiques et techniques au développement de leur pays d'origine, pour l'essentiel dans le cadre d'actions de formation universitaire, technologique ou scientifique. Deux programmes ont été initiés : le premier, lancé en 2004, concerne uniquement le Sénégal ; le second est destiné aux pays émergents francophones de la zone de solidarité prioritaire, doté de 3 millions d'euros, chaque financement ne pouvant excéder 70.000 euros.

Lors de son audition, M. Philippe Etienne a indiqué qu'une réflexion était en cours sur l'opportunité d'accroître le recours à la technique dite des « doubles chaires ». Il a défini cette démarche comme permettant « à un Français d'origine africaine, par exemple, ou à un Africain établi en France et disposant d'un haut niveau de formation d'occuper simultanément une fonction en France et une fonction dans son pays d'origine et, ainsi, de contribuer de manière très efficace à la montée en puissance des capacités scientifiques et technologiques dans son pays d'origine afin de développer plus généralement la capacité de développement économique et social de ce pays. »

Ce type d'action pourrait se montrer réellement efficace et permettrait ainsi de lutter contre l'exil sans retour des élites des pays en développement.

¹ Un programme « Migrations internationales, recompositions territoriales et développement » est, dans ce cadre, doté de 654.000 euros.

Cette volonté prend d'ailleurs tout son sens et apparaît d'autant plus indispensable compte tenu de la volonté récemment affichée par le Gouvernement de davantage sélectionner les étudiants étrangers désireux de suivre une formation. Cette sélection ne semble pas, par nature, être en contradiction avec une action de co-développement. Ce qui importe dans ce cadre est le critère de choix des étudiants. Si ce critère prend en considération les nécessités du développement du pays d'origine en même temps que les besoins de la société et de l'économie françaises, la sélection des étudiants étrangers peut alors bénéficier également à leur pays d'origine.

Cette prise en compte semble, du reste, être l'objectif que s'est fixé le Gouvernement. Comme l'a souligné devant la commission d'enquête M. Nicolas Sarkozy, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, il convient que *« nous accordions des visas de long séjour pour études à des étudiants que nous choisissons selon des critères simples et clairs : le projet d'étude de l'étudiant, son parcours académique, les intérêts de la France et les intérêts du pays d'origine de l'étudiant étranger. »*

La commission d'enquête estime que **les différentes actions de co-développement déjà entreprises vont dans le bon sens et pourraient contribuer à limiter les flux de l'immigration irrégulière en provenance des pays en développement. Elle déplore néanmoins que le financement de ce type d'action reste très limité et préconise que de tels programmes soient élargis, tant au niveau de leurs bénéficiaires, qu'au niveau de leur financement.**

<p>Recommandation n° 19 : Renforcer les actions de co-développement en tirant davantage parti des compétences des immigrés réguliers séjournant sur le territoire français et désireux de revenir s'investir dans leur pays d'origine.</p>

3. Tirer davantage parti des initiatives de l'Union européenne en matière de développement

Tout comme le contrôle des flux d'immigration ne peut être efficace sans une véritable politique européenne, l'action de développement menée par la France envers les pays d'où sont originaires la plupart des étrangers en situation irrégulière que connaît notre pays ne saurait produire pleinement ses fruits sans la complémentarité de l'aide de l'Union européenne.

L'action de l'Union européenne dans la politique de développement des pays les plus pauvres est une réalité ancienne. Chaque année, plus de 7 milliards d'euros sont ainsi affectés, à partir des fonds communautaires, à l'aide extérieure dans plus de 150 pays, territoires et organisations du monde entier. L'Union européenne s'est engagée à affecter à l'aide publique au développement 0,56 % de son RNB en 2010 et 0,7 % de celui-ci en 2015.

Depuis le Sommet des chefs d'Etats et de Gouvernements européens de Tampere, le 16 octobre 1999, l'Union européenne a décidé d'instituer un partenariat avec les pays tiers dans le domaine des migrations, dans le cadre d'une approche globale permettant d'intégrer les questions liées aux migrations dans ses programmes de coopération et de développement. M. José Manuel Barroso, président de la Commission européenne, a d'ailleurs souligné que *« le problème de l'immigration, dont nous voyons les conséquences dramatiques, ne peut être résolu efficacement à long terme que dans le cadre d'une coopération au développement ambitieuse et coordonnée permettant de s'attaquer à ses causes profondes. »*¹

Devant la commission d'enquête, M. Franco Frattini, vice-président de la Commission européenne, commissaire en charge de la justice, de la liberté et de la sécurité, a par ailleurs indiqué que l'Union européenne avait *« lancé deux projets pilotes pour aider les pays d'origine. Les deux régions clés que nous avons choisies, en coopération avec les Nations unies, ont été la région de l'Afrique sub-saharienne des Grands Lacs, en particulier la Tanzanie, et l'est de l'Europe, avec l'Ukraine, la Biélorussie et la Moldavie. Ce sont deux régions pilotes dans lesquelles l'Europe s'engage à financer des projets ou à apporter des moyens financiers aux gouvernements pour améliorer les conditions de vie quotidienne sur les territoires et c'est un bon moyen de prévention contre les grands flux de désespérés et d'illégaux. »*

La participation de l'Europe communautaire au développement, qui peut aider à réduire l'attractivité des territoires européens, peut intervenir par deux biais.

D'une part, une aide directe peut être octroyée aux pays en développement.

La création d'un véritable partenariat entre l'Europe communautaire et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique en développement est l'exemple le plus symptomatique de ce type d'action. Ce cadre institutionnel unique résultant de l'accord de Cotonou, qui lie l'Union européenne et 77 pays en développement, permet d'exercer des actions multiples en faveur du développement économique, social et humain, avec des dispositifs d'aide financière et un partenariat commercial spécifique.

¹ Présentation, le 12 octobre 2005, de la proposition de la Commission européenne tendant à l'adoption d'une « Stratégie de l'Union européenne pour l'Afrique ».

Récemment, l'engagement de l'Union européenne s'est particulièrement focalisé sur l'Afrique dans le cadre d'une « Stratégie de l'Union européenne pour l'Afrique ». Pour soutenir la croissance en Afrique, la Communauté européenne a investi 2,93 milliards de dollars dans le cadre de l'aide publique au développement en 2003. Elle s'apprête à renforcer son action afin de faciliter la réalisation sur ce continent des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD).

Le financement de l'aide apportée par l'Union européenne passe, pour l'essentiel, par le Fonds européen de développement (FED) dont la France est le premier contributeur. Le IX^{ème} FED a atteint 13,5 milliards d'euros sur la période 2002-2007. Pour la période 2008-2013, le Conseil européen a adopté, pour le X^{ème} FED, une enveloppe de 22,7 milliards d'euros. Le FED est mis en œuvre pour la réalisation des neuf priorités dégagées par le « Consensus européen pour le développement »¹ : le commerce et l'intégration régionale, l'environnement et la gestion durable des ressources naturelles, les infrastructures, les communications et les transports ; l'eau et l'énergie ; le développement rural, l'aménagement du territoire, l'agriculture et la sécurité alimentaire ; la gouvernance, la démocratie, les droits de l'homme et l'appui aux réformes économiques et institutionnelles ; la prévention des conflits et la fragilité des Etats ; le développement humain ; la cohésion sociale et l'emploi.

L'une des principales critiques faites au FED est souvent l'insuffisante complémentarité de ses actions avec celles menées par les Etats membres. Or, en complétant les actions des Etats membres sur le terrain, l'apport des financements européens aurait un effet multiplicateur sur les projets et programmes de développements nationaux. Tel pourrait être le cas, notamment, aux Comores², au Guyana³ ainsi qu'au Surinam⁴.

Certes, les Etats membres sont régulièrement consultés par les autorités communautaires sur les stratégies et projets à financer par le FED, lorsqu'ils sont supérieurs à 8 millions d'euros, dans le cadre du Comité du FED. Toutefois, cette instance de concertation ne permet pas toujours d'assurer pleinement la complémentarité de l'action communautaire avec les aides nationales. C'est pourquoi **la commission d'enquête souhaite que les représentations des Etats membres, et plus particulièrement la représentation française à Bruxelles, s'assurent de cette complémentarité dès la programmation et l'identification de l'action communautaire.**

¹ Déclaration conjointe du Conseil et des représentants des Etats membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission européenne sur la politique de développement de l'Union européenne du 20 décembre 2005.

² Un programme de coopération en cours prévoit, sur la période 2002-2007, des financements de projets à hauteur de 27,3 millions d'euros.

³ Le Document de stratégie pour la coopération avec le Guyana prévoit le versement de 48 millions d'euros pour la période 2002-2007.

⁴ Le Document de stratégie pour la coopération avec le Surinam prévoit le versement de 19,1 millions d'euros pour la période 2002-2007.

Recommandation n° 20 : Renforcer la complémentarité de l'aide communautaire avec celle de chaque Etat membre, en particulier la France.

Des programmes visant spécifiquement la coopération avec certaines zones géographiques sont également mis en œuvre par l'Union européenne, dans le cadre du programme d'assistance technique à la Communauté des Etats indépendants (TACIS) et de l'accord de développement méditerranéen (MEDA) qui permet d'appuyer les réformes économiques et sociales dans les Etats du bassin méditerranéen.

Ainsi, dans le cadre du programme TACIS, plus de 514 millions d'euros ont été investis en 2005 par l'Union européenne pour financer des actions d'aide au développement économique et à l'initiative privée, au développement rural ou à la réforme des législations sociales de près d'une quinzaine d'Etats¹.

Depuis 1995, l'Union européenne a engagé un fort partenariat avec les Etats du Bassin méditerranéen² afin de développer une coopération économique et sociale en favorisant la transition économique de ces Etats et l'instauration de relations commerciales fondées sur le libre-échange. Dans le cadre du programme MEDA II, l'Union européenne a ainsi apporté un financement de 2,3 milliards d'euros sur la période 2000-2004. Lors du sommet euro-méditerranéen de Barcelone des 27 et 28 novembre 2005, l'Union européenne s'est engagée à renforcer et soutenir les efforts déployés par tous les pays de la région pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement, notamment dans le domaine de l'éducation, de la formation professionnelle et de l'égalité entre les sexes. Elle a également souhaité porter son action sur la gestion des flux migratoires en renforçant la gestion des flux réguliers d'une manière globale au profit des populations des deux rives de la Méditerranée, tout en amplifiant la lutte contre l'immigration clandestine et la traite des êtres humains.

Le 2 mars 2006, la Commission européenne a par ailleurs adopté une communication tendant à instituer un partenariat entre l'Union européenne et les pays de la Caraïbe afin d'en assurer la croissance, la stabilité et le développement³. La Commission envisage ainsi de renforcer ses actions en

¹ Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Géorgie, Kazakhstan, Kirghizstan, Moldavie, Mongolie, Russie, Tadjikistan, Turkménistan, Ukraine et Ouzbékistan.

² Algérie, Territoires Palestiniens, Egypte, Jordanie, Liban, Maroc, Syrie, Tunisie, Israël et Turquie.

³ « Partenariat Union européenne-Caraïbes pour la croissance, la stabilité et le développement », COM (2006) 86 final.

matière de gouvernance, en renforçant les échanges avec le CARIFORUM¹, d'apporter son soutien à l'achèvement d'un marché et d'une économie uniques dans la Caraïbe, et de concentrer son action sur la cohésion sociale, la réduction de la pauvreté ainsi que la lutte contre les problèmes de santé endémiques.

L'aide de la Communauté européenne peut également intervenir, de manière plus indirecte, par le biais de la **politique régionale européenne**.

Depuis longtemps, le Fonds européen de développement régional (FEDER) permet d'aider financièrement certaines régions européennes souffrant de handicaps spécifiques afin d'assurer un rééquilibrage économique par rapport aux régions les plus favorisées. Mais cette politique régionale s'entend également dans le cadre d'une coopération entre les régions des Etats membres situées aux frontières extérieures de l'Union européenne et les Etats tiers.

Le programme INTERREG III B, relatif à la **coopération transnationale au sein de l'Union européenne**, permet ainsi de compléter les actions du FEDER en finançant des programmes de développement économique afin de promouvoir l'intégration territoriale tant entre les régions européennes qu'avec les régions voisines des Etats tiers.

Dans le cadre de ce programme, la Commission européenne participe au développement de la zone « Espace Caraïbe » qui concerne les territoires ultrapériphériques français de la Guadeloupe, la Martinique et la Guyane. Le montant total disponible pour ce programme qui s'étale de 2004 à 2006 est de 24 millions d'euros, dont 12 millions sont financés par l'Union européenne, le solde provenant des budgets nationaux et, le cas échéant, régionaux.

Ce programme vise à contribuer à la promotion d'une plus grande cohésion et intégration économique, sociale et territoriale dans cette zone de coopération, notamment avec les pays et territoires voisins, dans le but de parvenir à un développement durable, harmonieux et équilibré de l'espace. Ces objectifs sont en ligne avec les objectifs d'intégration économique pour la zone des Caraïbes proposés dans le cadre des programmes régionaux du FED. La coopération avec les pays et territoires tiers se fait par ailleurs en étroite coopération et collaboration avec les organismes et organisations actives dans la zone de coopération, notamment avec l'AEC² et le CARIFORUM - Forum Caribéen.

¹ Cette instance de coopération et de concertation de la Caraïbe comprend les membres du CARICOM (organisation internationale d'intégration économique et politique regroupant Antigua, La Barbade, les Bahamas, le Belize, la Dominique, Grenade, le Guyana, Haïti, la Jamaïque, Montserrat, Saint-Kitts et Nevis, Sainte-Lucie, Saint-Vincent et les Grenadines, le Surinam et Trinidad-et-Tobago), à l'exception de Montserrat, ainsi que Cuba et la République dominicaine.

² Association des Etats de la Caraïbe.

Les actions entreprises dans ce cadre poursuivent trois grandes priorités. En premier lieu, il s'agit de créer un développement équilibré et durable de l'espace commun de coopération. Cette priorité concerne des mesures visant la revalorisation et la protection des patrimoines naturels et culturels, en vue de renforcer l'attractivité de la région, notamment en ce qui concerne les ressources halieutiques et le développement de l'aquaculture, l'utilisation des énergies renouvelables, l'amélioration de la mobilité durable et l'accessibilité, ainsi que les coopérations interurbaines et entre les zones rurales. La contribution communautaire apportée dans ce cadre atteint 6,5 millions d'euros sur la période.

La deuxième priorité est la diffusion de l'information, du savoir et le renforcement de la capacité d'innovation. Cet axe prioritaire concerne le développement de la recherche et de la société de l'information afin d'accroître les échanges entre les différents acteurs de la région dans le secteur du tourisme, des transports, du commerce, de la recherche, de l'environnement, de l'éducation, de la sécurité collective et de la santé. A cet effet, la contribution du budget communautaire s'élève à 2,9 millions d'euros.

En dernier lieu, avec une contribution communautaire de 1,6 million d'euros, ce programme tend à consolider les atouts de l'espace commun de coopération caribéen. Il s'agit de renforcer l'image extérieure de la région par des actions de promotion interne et externe, notamment en matière d'offre touristique, industrielle, artisanale, commerciale et de formation¹.

La commission d'enquête estime donc qu'il conviendrait de renforcer l'utilisation des programmes européens de coopération régionale en faveur des Etats qui sont les premiers pourvoyeurs d'immigrés clandestins dans notre pays. Comme le soulignait, plus particulièrement pour les régions d'outre-mer, M. Philippe Leyssène, « *la coopération transfrontalière et transnationale, [...] est un axe important de la prochaine programmation financière européenne 2007-2013. Il y a beaucoup de choses à faire pour prendre en compte la dimension locale et régionale, notamment en Guyane.* »

Il serait souhaitable que ce type d'action de l'Union européenne puisse être renforcé dans le cadre des nouvelles perspectives financières adoptées par le Conseil européen, en décembre 2005, pour la période 2007-2013 qui font toujours l'objet de négociation avec le Parlement européen. Cette complémentarité de l'Union européenne doit être en particulier mise à profit par les collectivités ultramarines françaises confrontées, de par leur situation géographique, à une pression migratoire sans commune mesure avec la métropole.

¹ Une contribution communautaire de 960.000 euros est également prévue au titre de l'assistance technique pour la gestion, l'information et l'évaluation du programme.

B. RENFORCER SPÉCIFIQUEMENT LA COOPÉRATION DES COLLECTIVITÉS ULTRAMARINES AVEC LES ÉTATS OU COLLECTIVITÉS PUBLIQUES VOISINS

L'une des caractéristiques majeures des collectivités ultramarines qui les différencie de la situation de la métropole au regard du phénomène de l'immigration irrégulière est leur environnement économique particulier, constitué par des pays moins développés économiquement et socialement. Cette situation, qui génère une pression migratoire particulièrement forte, ne saurait, plus encore qu'en métropole, se résoudre sans une action constante et forte de coopération et de développement.

Compte tenu de la communauté d'histoire et de culture qui lie les collectivités ultramarines françaises avec les Etats voisins des Antilles, d'Amérique du sud ou l'océan indien, la commission d'enquête estime que **le renforcement de la coopération décentralisée et de la coopération régionale est une mesure particulièrement nécessaire.**

1. Les actions de coopération décentralisée : une piste à davantage explorer

Comme les autres collectivités territoriales de la République, les collectivités ultramarines peuvent recourir aux instruments juridiques leur permettant d'exercer une action extérieure. Tel est le cas, en particulier, des dispositions relatives à la coopération décentralisée. La région Réunion est ainsi particulièrement active dans ce domaine : depuis 1999, elle a conclu cinq accords de coopération avec ses voisins¹.

S'agissant des collectivités ultramarines plus fortement confrontées à la pression migratoire, le bilan semble néanmoins plus limité.

Le département de la Guadeloupe a ainsi conclu un accord en 1997 avec la province de La Havane à Cuba. Cet accord n'a cependant pas vocation à avoir un effet sur les flux migratoires vers la Guadeloupe compte tenu de l'absence d'immigration cubaine illégale ou même légale sur ce territoire français. Par ailleurs, la région et le département de la Guyane ont signé, en 1996, un accord de coopération multisectorielle avec l'Etat d'Amapa, au nord du Brésil. La politique de coopération décentralisée avec cet Etat fédéré brésilien paraît être la meilleure façon de limiter les afflux d'immigrés clandestins brésiliens attirés par un meilleur niveau de vie en Guyane.

¹ Etat du Karnataka en Inde (1999), ville de Tananarive à Madagascar (2003), province du Kwazulu Natal en Afrique du sud (2004), et île Rodrigues à Maurice (2004).

Ces actions peuvent également prendre la forme de simples actions extérieures. Ainsi, la région Guadeloupe a mis en place plusieurs actions avec les collectivités voisines, en particulier dans le domaine de la santé, avec la République d'Haïti en 2002 et la Dominique. Le département de la Guadeloupe a lancé en 2004 des actions de coopération dans le domaine sanitaire et dans le domaine éducatif à Port-au-Prince et à Fonds-Verrette en Haïti. De même, outre de simples accords de jumelages, certaines communes ultramarines ont entrepris des actions avec des collectivités territoriales d'Etats voisins.

La connaissance qu'ont les collectivités ultramarines des besoins des collectivités des Etats voisins constitue un avantage certain pour une action de coopération efficace.

La commission d'enquête estime que l'attrait économique et sanitaire des collectivités ultramarines sur les populations des Etats voisins devrait conduire à privilégier des actions de développement économique et de développement sanitaire. Outre une amélioration du niveau de vie des Etats proches des collectivités ultramarines, une coopération dans ces domaines pourrait ainsi réduire leur pouvoir d'attraction. Ainsi, des coopérations sanitaires engagées par le département de Guadeloupe avec la ville de Port-au-Prince en Haïti doivent être encouragées. Pour Haïti, d'autres coopérations actives sont actuellement en cours et concernent l'éducation¹, la santé², la justice et le domaine culturel.

Cette piste devrait en particulier être explorée en Guyane, à la frontière avec le Maroni, compte tenu de l'afflux de patients surinamiens que connaît l'hôpital intercommunal de l'Ouest guyanais, à Saint-Laurent du Maroni. En effet, plus de 60 % des patients sont de nationalité étrangère et, pour l'essentiel, surinamienne. Ils représentent environ 50 % des entrées (sur un total de 6.428 par an) et des journées (sur un total de 30.000 en 2005). Le nombre des accouchements pratiqués à Saint-Laurent du Maroni a doublé entre 1998 et 2005, passant de 1.000 à 2.000 accouchements, les patientes étant avant tout de nationalité surinamienne et en situation irrégulière.

Une coopération de ce type avec la partie néerlandaise de l'île de Saint-Martin devrait également être envisagée, ce qui pourrait permettre de limiter l'afflux de patients venant de Sint-Maarten à l'hôpital communal de Saint-Martin où 45 % des hospitalisations y sont le fait d'étrangers, ce taux atteignant 70 % en service gynéco-obstétrique dans lequel on a dénombré près de 1.000 accouchements en 2005.

¹ Une coopération entre l'Université Antilles-Guyane et l'Ecole normale supérieure de Port-au-Prince a été mise en place.

² Sont actuellement en cours : une action de formation des médecins haïtiens en Guadeloupe, un appui à l'école d'infirmières sages-femmes de Port-au-Prince, un appui à la formation d'infirmières anesthésistes ; une coopération avec l'Institut Pasteur de Guyane dans la lutte contre la malaria.

Cette situation résulte du fait que le centre hospitalier sur la partie néerlandaise de l'île est payant, conduisant tant des Sint-Maartenois que des étrangers résidant dans cette partie de l'île ou dans la partie française à venir dans cet établissement de santé se faire soigner. De fait, parmi les ressortissants étrangers soignés à l'hôpital de Saint-Martin, on compte 28 % d'Haïtiens et 11 % de Dominicains.

Toutefois, il conviendrait de veiller à ce que ces actions ne portent pas uniquement sur l'équipement sanitaire, mais aussi sur le personnel médical lui-même, tant dans le cadre d'actions de formation que dans le cadre de l'échange de personnels entre les collectivités concernées. En effet, certaines coopérations sur ce point ont montré leurs limites, comme la remise en état de la maternité de l'établissement hospitalier à Albina, ville du Surinam sur le Maroni, qui semble n'avoir qu'une activité limitée.

Comme l'a souligné M. Philippe Leyssène, dans le cadre de son audition par la commission d'enquête, *« l'Agence française de développement pourrait être valablement autorisée à gérer, pour le compte des collectivités locales, un certain nombre de moyens pour leur permettre de développer ces moyens de coopération. »*

La commission d'enquête juge également souhaitable que les collectivités territoriales d'outre-mer tirent davantage parti du financement communautaire au titre de la coopération décentralisée dans le cadre du développement. Le règlement (CE) n° 1659/98 relatif à la coopération décentralisée, modifié par le règlement (CE) n° 625/2004 du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004, prévoit en effet le financement d'actions de coopération décentralisée à hauteur de 18 millions d'euros sur la période 2004-2006. La commission d'enquête espère que, si cette action est prorogée dans l'avenir et si son financement est accentué, les collectivités ultramarines sauront mettre à profit ces sources de financement afin de développer leur politique de coopération.

2. Des modalités particulières de coopération régionale sous-utilisées

Lors du déplacement de la délégation de la commission d'enquête en Guyane et en Guadeloupe, les élus du conseil régional et du conseil général ont particulièrement insisté sur la nécessité d'une politique de coopération régionale forte pour limiter les migrations illégales dans le nord du continent sud-américain et dans l'arc caribéen. Cette position avait d'ailleurs été déjà exprimée lors du Congrès des élus départementaux et régionaux de la Guadeloupe réuni le 15 avril 2005 pour évoquer la question de l'immigration

clandestine dans l'archipel¹ et qui préconisait notamment de renforcer la constitution d'un état civil sûr en Haïti, de contribuer au développement de l'éducation et de la formation des Haïtiens dans leur pays et de renforcer les structures sanitaires dans ce pays d'origine tout en mettant sur pied des missions d'assistance humanitaire et des échanges de personnels de santé.

Dans ce contexte, la commission d'enquête tient à rappeler que les collectivités d'outre-mer bénéficient de dispositifs juridiques particuliers destinés à faciliter la mise en œuvre d'une politique de coopération régionale efficace.

La loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer a institué des dispositions propres aux régions ultramarines afin de leur permettre d'**exercer un rôle de premier plan dans le cadre de l'action internationale de la France avec les Etats de leur voisinage**. Le but de ces dispositifs est de faciliter la coopération des collectivités françaises d'outre-mer avec leur environnement régional. Il est cependant, à ce jour, resté peu exploité.

Les conseils régionaux de Guadeloupe, de Martinique, de Guyane et de La Réunion peuvent ainsi adresser au Gouvernement des **propositions en vue de la conclusion d'engagements internationaux concernant la coopération régionale** entre la République française et, selon le cas, les Etats de la Caraïbe, les Etats voisins de la Guyane et les Etats de l'océan Indien, ou d'accords avec des organismes régionaux des aires correspondantes, y compris des organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations unies².

Par ailleurs, **dans les domaines de compétence de l'Etat, les autorités de la République peuvent délivrer pouvoir au président du conseil régional de l'une ou l'autre des quatre régions d'outre-mer aux fins de négocier et signer des accords** avec un ou plusieurs Etats ou territoires voisins ou avec des organismes régionaux des aires correspondantes. A défaut, le président du conseil régional ou son représentant peut être associé ou participer, au sein de la délégation française, aux négociations d'accords de même nature³. Il lui est également possible d'être chargé par les autorités de l'Etat de les représenter au sein des organismes régionaux de l'aire voisine de sa collectivité, muni alors des instructions et pouvoirs nécessaires.

¹ Sur le fondement de l'article L. 5915-1 du code général des collectivités territoriales, bien que cette disposition n'octroie compétence au Congrès que pour délibérer de « toute proposition d'évolution institutionnelle, de toute proposition relative à de nouveaux transferts de compétences de l'Etat vers le département et la région concernés, ainsi que de toute modification de la répartition des compétences entre ces collectivités locales. »

² Article L. 4433-4-1 du code général des collectivités territoriales.

³ Article L. 4433-4-2 du même code.

Dans les **domaines de compétence de la région, les conseils régionaux d'outre-mer peuvent, par délibération, demander aux autorités de la République d'autoriser leur président à négocier**, dans le respect des engagements internationaux de la République, des accords avec un ou plusieurs Etats, territoires ou organismes régionaux. Lorsque cette autorisation est accordée, les autorités de l'Etat sont, à leur demande, représentées à la négociation. A l'issue de la négociation, le projet d'accord est soumis à la délibération du conseil régional pour acceptation. Les autorités de la République peuvent alors donner, sous réserve du respect des engagements internationaux de celle-ci, pouvoir au président du conseil régional aux fins de signature de l'accord.

Quant aux accords internationaux portant à la fois sur des domaines de compétence de l'Etat et de la région, ils sont négociés et signés par les autorités de la République. A sa demande, le président du conseil régional ou son représentant participe, au sein de la délégation française, à la négociation de ces accords¹.

Enfin, il est institué une instance de concertation des politiques de coopération régionale dans la zone Antilles-Guyane, composée de représentants de l'Etat et des conseils généraux et des conseils régionaux de Guadeloupe, Guyane et Martinique. Elle vise à coordonner les politiques menées par les exécutifs locaux et l'Etat, tout en diffusant l'information relative aux actions menées dans la zone. Une instance similaire est également existante également dans la zone de l'Océan indien, rassemblant les représentants du conseil régional de La Réunion et du conseil général de Mayotte².

Ces mécanismes restent sous-utilisés alors qu'ils pourraient permettre un renforcement de l'action de développement vers les pays du voisinage des régions d'outre-mer responsables de la pression migratoire que connaissent ces territoires français. La commission d'enquête invite donc les régions d'outre-mer à initier des actions diplomatiques plus fortes avec leurs voisins. Cette action devrait être facilitée par la communauté historique et culturelle qui lie entre eux les Etats de la Caraïbes et le plateau des Guyanes en Amérique du sud.

La commission d'enquête se félicite d'ailleurs que l'ordre du jour de la prochaine réunion de l'instance de concertation des politiques de coopération régionale dans la zone Antilles-Guyane, prévue les 27 et 28 avril 2006, porte précisément sur les mouvements de populations dans la Caraïbe.

Une politique diplomatique active au niveau régional pourrait ainsi davantage qu'à l'heure actuelle favoriser l'intégration économique et politique des Etats de la région et, ce faisant, amoindrir les différences de développement actuelles avec des conséquences favorables sur la pression migratoire à moyen ou long terme.

¹ Article L. 4433-4-3 du même code.

² Article L. 4433-4-7 du même code.

Recommandation n° 21 : Inciter les régions ultramarines à mener des actions diplomatiques avec les Etats voisins ou les organisations régionales.

Sur le plan financier, l'action régionale des collectivités ultramarines est notamment soutenue par les **fonds de coopération régionale (FCR) créés dans chaque département d'outre-mer** sur le fondement de l'article L. 4433-4-6 du code général des collectivités territoriales. La collectivité départementale de **Mayotte** bénéficie également d'un fonds de coopération spécifique, visé à l'article L. 3551-21 code général des collectivités territoriales.

Sont éligibles au financement de ces fonds les projets concourant « *aux actions de coopération économique, sociale et culturelle* » ayant vocation à favoriser l'intégration des collectivités d'outre-mer dans leur environnement régional. Deux conditions sont exigées :

– en premier lieu, que les opérations présentées concernent l'environnement régional proche et associent, d'une part, un Etat, une collectivité ou un organisme public étranger et, d'autre part, un ou plusieurs partenaires du département ou de la collectivité départementale d'outre-mer concerné ;

– en second lieu, que ces opérations s'inscrivent dans les priorités retenues par le comité de gestion du fonds de coopération régionale concernée.

Les fonds de coopération régionale sont en principe destinés à n'intervenir qu'en cofinancement, le montant de la contribution ne dépassant généralement pas plus de 35 % ou 40 % du coût du projet. Pour 2006, les crédits s'élèvent à 4,6 millions d'euros en autorisations de programme et à 3,6 millions d'euros en crédits de paiement, ce qui, comme l'a souligné M. Richard Samuel, haut fonctionnaire de défense, directeur des affaires politiques, administratives et financières au ministère de l'outre-mer, « *est faible pour l'ensemble de l'outre-mer.* »

Les actions financées par les fonds concernent prioritairement la coopération en matière culturelle et d'éducation, qui concentre près de 50 % des crédits. Néanmoins, les priorités de programmation sont très variables d'une collectivité à l'autre. Ainsi, les élus de Guyane ont réaffirmé leur volonté de donner la priorité aux dossiers culturels qui représentent 80 % de la programmation, alors qu'à Mayotte priorité a été donnée aux dossiers sanitaires et sociaux. En Guadeloupe, 50 % de l'enveloppe allouée concerne des actions en matière de développement économique

Répartition de la programmation du fonds de coopération régionale de la Guadeloupe	
Développement économique et lutte contre les freins économiques	50 %
Recherche agronomique	16 %
Développement durable de la pêche	10 %
Formation professionnelle	10 %
Programme de recherche santé	8 %
Développement culturel	6 %

Répartition de la programmation du fonds de coopération régionale de la Guyane	
Honorer les engagements des années antérieures	66,75 %
Développement des projets dans le domaine culturel, sportif ou de l'éducation	28,40 %
Développer des projets dans le domaine économique	2,12 %

Répartition de la programmation du fonds de coopération régionale de la Martinique	
Projets en matière culturelle, sportive et d'éducation	34,11 %
Projets en matière sanitaire et sociale	30,59 %
Projets à portée économique	2,58 %

Répartition de la programmation du fonds de coopération régionale de Mayotte	
Développement économique	15 %
Recherche agronomique et environnement	15 %
Sanitaire et social	40 %
Culture	30 %

Répartition de la programmation du fonds de coopération régionale de La Réunion	
Coopération économique	28,60 %
La sécurité	14,30 %
Plan Seychelles	7,10 %
Les actions dans le domaine médico-social	21,40 %
La formation	14,30 %
La culture	14,30 %

Source : ministère de l'outre-mer.

La commission d'enquête a constaté que les **préfets et les collectivités locales partenaires de ces fonds hésitaient à utiliser les dotations pour des actions spécialement destinées à la lutte contre l'immigration clandestine**. Ainsi, le ministère de l'outre-mer lui a indiqué que le préfet de la Guyane avait refusé de financer l'installation d'un consulat du Guyana à Cayenne, pour un montant de 10.000 euros, estimant que les dépenses de fonctionnement d'un consulat n'étaient pas éligibles au fonds institué en Guyane.

En revanche, la dernière directive annuelle d'orientation du ministre de l'outre-mer favorise la coopération sur ce thème, qui demeure un thème de coopération possible au moins pour les services de l'Etat dont c'est la compétence.

La commission d'enquête estime que la **programmation des concours des fonds de coopération régionale devrait prendre en compte l'impact des actions projetées sur les flux migratoires**. Elle juge qu'il serait, en tout état de cause, **nécessaire que ces instruments soient dotés d'un financement plus élevé dans les prochaines lois de finances**.

Recommandation n° 22 : Renforcer les moyens financiers accordés aux collectivités ultramarines dans le cadre de la coopération régionale en augmentant les dotations des fonds de coopération régionale et en valorisant les actions permettant de desserrer la pression migratoire qu'elles subissent.

CHAPITRE 3 : TRAITER

Pour emprunter au vocabulaire des démographes, la politique de contrôle de l'immigration irrégulière ne peut se limiter à une politique de « flux » : elle doit également agir sur le « stock » de population en situation irrégulière séjournant sur le territoire. Au niveau de la prévention, cela exige, d'une part, d'empêcher la transformation de l'entrée régulière -avec un visa ou en application des procédures d'asile- en séjour irrégulier et, d'autre part, de combattre l'économie souterraine- et en particulier de réprimer le travail illégal.

Au-delà de la prévention, trois catégories de mesures peuvent être envisagées pour mettre fin au séjour irrégulier : la régularisation, l'aide au retour et l'éloignement. Les deux premières n'ont pas fait la preuve de leur efficacité, même si la régularisation individuelle demeure un outil indispensable pour régler les situations inextricables qui peuvent se créer, en particulier en cas de séjour irrégulier prolongé. Quant à l'éloignement, sans la possibilité duquel il n'est pas de politique crédible de lutte contre l'immigration irrégulière, il conviendrait, tant pour assurer son efficacité que pour prévenir des situations humaines difficiles, de s'efforcer, comme le suggérait M. Philippe Séguin, Premier président de la Cour des comptes, de dégager des priorités dans les catégories de personnes à éloigner.

I. LUTTER CONTRE LE MAINTIEN IRRÉGULIER SUR LE TERRITOIRE

A. LE CONTRÔLE DU RETOUR DES TITULAIRES DE VISAS DE COURT SÉJOUR

Les études réalisées à la suite de la régularisation de 1981/1983¹ ont montré que plus que plus de 68 % des 135 000 « régularisés » étaient entrés en France avec un visa de tourisme (et plus de 6 % avec un visa étudiant).

En l'absence d'autres données chiffrées, ce constat encourage la commission d'enquête à partager le jugement émis par la plupart de ses interlocuteurs –et en premier lieu par le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et l'aménagement du territoire– selon lequel les étrangers en situation irrégulière sont dans leur grande majorité entrés dans l'Union européenne de manière légale, avec un visa délivré par la France ou un autre Etat de la zone Schengen.

¹ Claude Valentin Marie, « L'immigration clandestine et l'emploi des travailleurs étrangers en situation irrégulière », Commissariat général au plan, « Le devoir d'insertion » 1988, tome III, page 29 (cité par Patrick Weil, « La France et ses étrangers »).

Il semble donc indispensable à la commission d'enquête que la France, comme elle s'y est déjà d'ailleurs employée, invite nos partenaires à progresser dans la voie du contrôle des entrées et des sorties de l'espace Schengen.

La tâche n'est pas aisée, comme en témoignent d'ailleurs les expériences déjà mises en place, dont l'efficacité demeure limitée et semble en tout cas n'être pas à la hauteur des contraintes qu'elles font peser sur les services –et davantage encore sur les usagers.

Le constat de cet échec relatif doit donc conduire à rechercher des solutions qui, tout en s'inscrivant dans des schémas classiques, pourraient, dans le contexte créé par l'acquis de Schengen et les avancées technologiques en cours, s'avérer à la fois plus efficaces et moins contraignantes.

1. Les expériences déjà réalisées

On peut en retenir deux : l'expérience « d'accord de destination touristique » menée en Chine par l'Union européenne et la procédure expérimentale dite « de déclaration ou rendez-vous de retour » actuellement mise en œuvre par le gouvernement français.

a) « L'accord de destination touristique »

Cette expérience, dont le rapport de la Cour des comptes sur l'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration avait souligné l'intérêt, s'inscrit dans le cadre des dispositions du chapitre relatif à la coopération consulaire au niveau local des instructions consulaires communes de Schengen¹, qui autorisent des voyagistes « renommés et dignes de confiance », par dérogation au principe de l'entrevue personnelle avec les demandeurs de visa, à intervenir en tant que mandataires de ceux-ci.

Mise en place à partir de mai 2004, elle permet de sélectionner des agences touristiques qui se portent garantes du retour de leurs clients et s'engagent à en apporter la preuve, soit en assurant leur « présentation » au retour, soit en produisant des pièces justificatives de ce retour (passeports visés, cartes d'embarquement).

Ces agences obtiennent en contrepartie un agrément pour l'organisation de séjours touristiques en Europe, agrément qu'elles s'exposent naturellement à perdre en cas de non-respect de leurs engagements.

¹ Chapitre VIII, article 5, « demandes de visas dont se chargent des prestataires de services administratifs, des agences de voyage et des voyagistes ».

On peut relever que si elle présente effectivement un intérêt dans les pays où commence à s'organiser le tourisme de masse, cette expérience ne peut sans doute pas représenter un obstacle très efficace au développement des filières d'immigration clandestine.

b) L'expérience du « rendez-vous de retour »

Cette expérience, dont le principe avait été retenu lors de la réunion du Comité interministériel de contrôle de l'immigration du 27 juillet 2005, porte sur le contrôle du retour des titulaires de visas de court séjour dans le pays de délivrance, au moyen d'une déclaration postale de retour ou d'un rendez-vous au consulat.

Prévue pour se dérouler sur une durée de six mois, elle est actuellement en cours dans 10 consulats d'Afrique et d'Asie : Bamako, Douala, Kinshasa, Nouakchott, Tunis, le Caire, Yaoundé, Dakar, Islamabad et Tbilissi.

Comme le reconnaît honnêtement le ministère des affaires étrangères, elle ne se fonde sur aucun texte¹ et néglige aussi le fait que les titulaires de visas ne sont pas tenus de revenir au lieu de délivrance de ce visa après avoir quitté l'espace Schengen.

L'expérience se déroule de la manière suivante :

– le contrôle s'effectue uniquement sur la base de la comparaison personnelle, la voie postale ayant été jugée peu sûre, ce qui limite l'application de la procédure en raison des moyens logistiques qu'elle exige ;

– le contrôle est essentiellement ciblé sur certaines catégories de demandeurs : les « primo-demandeurs », les bénéficiaires de visas touristiques, les demandeurs jugés sensibles (ascendants non à charge et enfants d'âge scolaire).

Certains postes ont créé une base de données destinée à gérer cette activité, le contrôle donnant lieu par ailleurs au fichage local sur le réseau mondial visas (RMV) des personnes dont le retour n'a pu être vérifié.

La commission d'enquête a retiré des informations qui lui ont été communiquées l'impression que le ministère des affaires étrangères inclinait à penser qu'il ne serait pas raisonnable d'envisager de poursuivre cette procédure de manière efficace et significative sans un renfort des effectifs, un réaménagement des espaces d'accueil et le développement d'un outil informatique adapté.

¹ La référence à la mention de l'examen de la bonne foi des demandeurs qui figure dans le chapitre VIII, article 3, des instructions consulaires communes ne peut en effet emporter la conviction.

Tout en partageant ce jugement, on peut aussi estimer que les sujétions imposées aux postes ne sont peut-être pas, en l'occurrence, les seules à devoir être prises en compte.

Il semble en effet qu'il faudrait également prendre la mesure des obligations que le « rendez-vous de retour » impose aux intéressés, qu'il peut contraindre à de longs et coûteux déplacements.

Trop souvent, en dépit des efforts consentis et quelque compte qu'il faille tenir de l'insuffisance des moyens, les conditions d'accueil des demandeurs de visa dans les postes français suscitent des appréciations défavorables et des critiques qui font craindre qu'elles ne donnent parfois de la France une image négative.

Trop souvent également, l'obtention d'un visa, que ce soit pour un voyage d'affaires ou une visite familiale, est ressentie comme un « parcours du combattant » pénible, aléatoire, voire humiliant.

A cet égard, l'expérience du « rendez-vous de retour », dont il est par ailleurs évident qu'elle ne découragera pas les candidats à l'immigration et pénalisera en revanche les voyageurs de bonne foi, ne paraît pas aller dans le sens de la politique générale de l'accueil que le ministère des affaires étrangères entend faire prévaloir.

2. Une solution possible : compléter les visas Schengen par un diptyque

Les travaux européens en cours sur le futur système d'information sur les visas (VIS) ne mettent pas en avant, pour le moment, le contrôle des sorties et le rapprochement entre les sorties et les entrées.

Cette circonstance, que l'on peut regretter, n'interdit cependant pas d'envisager que la France puisse proposer à ses partenaires la mise en place d'un système de « visa diptyque » susceptible d'assurer un contrôle plus efficace de l'utilisation des visas de court séjour et, à terme, de rendre plus difficile, grâce aux potentialités qu'offrira le système VIS, le passage du court séjour au séjour irrégulier.

a) L'efficacité des dispositifs associant visas et diptyques

L'administration française semble avoir été durablement marquée par l'expérience malheureuse -encore qu'atypique- des « accords sur le diptyque » conclus au milieu des années 1980 avec les Etats du Maghreb : les réponses adressées à la commission d'enquête par le ministère de l'intérieur font en effet référence à cette expérience, qui avait également été évoquée, en 1996, lors des travaux de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur l'immigration clandestine et le séjour irrégulier d'étrangers en France¹.

¹ Cf. rapport Assemblée nationale n° 2699 (dixième législature), tome II, p. 15.

Destinés à assurer la « sortie » du régime de libre circulation entre la France et l'Algérie prévu par les accords d'Évian, ces accords, proposés en 1983 et finalement acceptés par l'Algérie, le Maroc et la Tunisie, prévoyaient de subordonner l'entrée sur le territoire français des ressortissants de ces trois Etats à la présentation d'une carte à deux volets, dont l'un était remis à l'arrivée et l'autre à la sortie aux autorités chargées du contrôle aux frontières.

Faute d'un contrôle efficace et d'une centralisation des informations, ce système fut un échec.

Il semble du reste que son institution ait surtout eu pour objet de ménager une transition entre la libre circulation et l'instauration d'un régime de visas, qui résulta finalement de l'obligation de visa imposée, dans un premier temps aux ressortissants de tous les Etats hormis ceux de la CEE et de la Suisse, à la suite des attentats terroristes perpétrés à Paris en 1986.

Quoi qu'il en soit, le régime des « accords sur le diptyque » n'avait rien de commun avec ceux où le diptyque n'a pas vocation à se substituer au visa mais à le compléter, tel celui qui a longtemps été pratiqué, en particulier, aux Etats-Unis.

Un tel système d'association visa-diptyque, qui a fait la preuve de son efficacité, pourrait sans doute trouver à s'appliquer aux frontières extérieures de l'espace Schengen.

b) L'application du visa diptyque aux frontières extérieures de l'espace Schengen

Compte tenu de son évolution récente, le régime actuel de contrôle du franchissement des frontières extérieures de l'espace Schengen pourrait se prêter à l'institution d'un régime de visa diptyque sans alourdir les formalités en vigueur.

En effet, depuis le 1^{er} janvier 2005, un règlement du 13 décembre 2004 adopté à l'initiative de la France¹ fait obligation aux Etats membres de procéder au compostage des documents de voyage des ressortissants des Etats tiers lors du franchissement des frontières extérieures, aussi bien à l'entrée qu'à la sortie de l'espace Schengen.

La remise, à l'occasion de ces compostages, des volets « entrée » et « sortie » d'un diptyque associé au visa ne créerait donc aucune contrainte supplémentaire pour les voyageurs.

Elle permettrait en revanche la transmission sans délai au poste responsable de la délivrance du visa des informations relatives à la date et au lieu du franchissement des frontières par son titulaire.

¹ Règlement (CE) n° 2133/2004 du Conseil.

Même s'il devait se confirmer que le futur système d'information sur les visas sera exclusivement réservé aux échanges au profit des services délivrant les visas et des autorités de contrôle à la frontière, l'intégration dans ces données partagées d'informations précises sur l'entrée et la sortie des détenteurs de visa pourrait faciliter l'identification et éventuellement l'éloignement de ceux qui seraient demeurés irrégulièrement sur le territoire Schengen.

Recommandation n° 23 : Instituer un régime de visa diptyque aux frontières extérieures de l'espace Schengen permettant de contrôler les sorties.

B. LA RÉFORME DE LA PROCÉDURE DE L'ASILE ET LE RETOUR DES DÉBOUTÉS DU DROIT D'ASILE

L'asile, il convient de le rappeler, ne relève pas de la politique de l'immigration.

Si les Etats souverains ont le droit de contrôler les conditions d'accès et de séjour des étrangers sur leur territoire, ils ont en revanche le devoir, s'ils sont parties aux conventions internationales relatives au statut des réfugiés, d'accueillir les demandeurs d'asile et de leur offrir leur protection.

Pour la France, ce devoir résulte, outre son adhésion à la Convention de Genève et au Protocole de New York, de la Constitution et, au-delà même des textes, d'une coutume immémoriale qui, depuis la Révolution, s'est progressivement imposée comme un principe fondamental du droit national et de la tradition républicaine.

Cependant, en France comme en Europe -et d'ailleurs dans l'ensemble des pays d'accueil du monde industrialisé- l'augmentation, les fluctuations et le changement de nature de la « demande » d'asile ont largement désorganisé les procédures mises en place pour l'accueil des réfugiés.

Cette désorganisation, en particulier l'allongement des délais qui en est résulté, a ainsi favorisé, dans un contexte de contrôle de l'immigration de travail, la multiplication des demandes d'asile « opportunistes » ou « dilatoires ».

L'encombrement des procédures d'asile pouvait en effet offrir aux candidats à l'immigration économique une chance d'entrer sur le territoire national et de s'y maintenir pendant une durée assez longue pour rendre quasiment impossible leur éloignement.

Deux indications peuvent être retenues pour illustrer, dans le cas de la France, cette dérive du droit d'asile :

– au début des années 1980, la France accueillait chaque année quelque 20.000 demandeurs d'asile et le taux de reconnaissance de la qualité de réfugié était proche de 80 % ; dans les années 1999 à 2003, la moyenne annuelle des demandes d'asile avoisinait 60.000 et 85 % environ des demandeurs étaient finalement déboutés ;

– les déboutés du droit d'asile ne représentaient que 0,6 % des bénéficiaires de la régularisation de 1981-1983, antérieure à la première période de progression de la demande d'asile dirigée vers l'Europe, qui a culminé en 1992¹. Ils représentaient en revanche 23 % des « régularisés » de 1997-1998.

En dépit des efforts consentis entre 1991 et 1993 pour restaurer l'efficacité de la procédure d'asile, la nouvelle montée de la demande qui s'est manifestée à partir de 1996 l'a de nouveau fragilisée et a imposé, avec l'intervention de la loi du 10 décembre 2003, une réforme dont il convient de souligner qu'elle s'est inscrite dans le souci du respect de la tradition nationale et du renforcement des droits des « vrais » demandeurs d'asile.

Les deux premières années d'application de cette réforme ont permis d'enregistrer une réduction rapide et bienvenue des délais de traitement des dossiers et une baisse notable du nombre des demandes d'asile, baisse qui a toutefois bénéficié du renfort d'une conjoncture favorable et ne saurait de toute façon à elle seule suffire à résoudre le problème du détournement de la procédure d'asile.

Il reste cependant à évaluer ses effets sur la demande « opportuniste », sur le taux et les délais d'éloignement des déboutés et aussi à s'assurer que, conformément aux intentions du législateur, elle n'a pas porté atteinte à la garantie du droit d'asile.

1. 1999-2003 : la nouvelle crise du droit d'asile

Après une relative accalmie au milieu des années 1990, la demande d'asile dirigée vers l'Union européenne a connu une nouvelle progression à la fin de la décennie et s'est maintenue entre 1999 et 2003 à un niveau annuel moyen proche de 400.000 demandes.

¹ Selon le Haut commissariat des Nations unies aux réfugiés (« *State of the World's refugees 2000* », Oxford University Press, 2000) le total des demandes d'asile dirigées vers l'ensemble des pays d'Europe occidentale aurait été proche de 700.000 en 1992, les conséquences de la chute du mur de Berlin s'ajoutant à la « nouvelle demande d'asile » suscitée par les conflits ethniques, l'instabilité étatique ou les atteintes aux droits de l'homme en Afrique, en Asie, en Amérique latine et au Moyen-Orient. Les « pics » de demande ont cependant pu se situer à des dates différentes dans les Etats membres de l'Union européenne : en ce qui concerne la France, le nombre maximal de demandes (61.500) a ainsi été atteint en 1989 et est revenu en 1992 au niveau de 40.000.

On constate, pendant cette période, que cette nouvelle augmentation de la demande d'asile s'est très inégalement répartie entre les Etats membres, le cas de la France se différenciant nettement de celui des principaux autres pays d'accueil européens.

En France, en effet, la progression des demandes a été constante, aussi bien en ce qui concerne l'asile conventionnel que la procédure d'asile territorial créée par la loi dite RESEDA de 1998 : entre 1999 et 2003, le nombre des demandes d'asile conventionnel a doublé, passant de 31.000 à 62.000, celui des demandes d'asile territorial est quant à lui passé de 7.500 environ à 30.000.

Sur la même période, en revanche, nombre de nos partenaires européens ont connu, malgré parfois des fluctuations importantes d'une année sur l'autre, des évolutions s'inscrivant dans une tendance contraire. Selon les données du Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, le nombre annuel des demandes d'asile a, par exemple, baissé :

- en Allemagne, de plus de 95.000 à 50.500 ;
- au Royaume-Uni, de 91.200 à 73.780 ;
- aux Pays-Bas, de 42.700 à 13.400 ;
- en Belgique, de 35.700 à 16.900 ;
- en Italie, de 33.360 à 13.500.

Sous toutes les réserves qu'appellent les comparaisons statistiques européennes en la matière, la France, qui était en 1999 au sixième rang des pays d'accueil des demandeurs d'asile conventionnel, était ainsi passée en 2003 au deuxième rang -et au premier si l'on tient compte de la demande d'asile territorial.

Certes, des raisons historiques, culturelles, linguistiques ou géographiques peuvent expliquer que la demande d'asile se répartisse inégalement entre les pays européens. Mais l'évolution enregistrée entre 1999 et 2003 tient essentiellement aux « mouvements secondaires » entre les Etats membres : en effet, nos partenaires, anticipant sur l'harmonisation du droit communautaire prévue en 1997 par le traité d'Amsterdam et « programmée » par le Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999 ont, plus tôt que nous, révisé leurs dispositifs nationaux concernant aussi bien les conditions d'accueil des demandeurs d'asile que les procédures de traitement des demandes.

2. La réforme française du droit d'asile opérée par la loi du 10 décembre 2003

Anticipant, elle aussi, sur l'adoption des propositions communautaires et notamment de la directive tendant à harmoniser les procédures d'octroi de retrait du statut de réfugié¹, la loi du 10 décembre 2003 modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile a cependant pris soin de préserver la tradition républicaine et d'éviter les solutions par trop « minimalistes » que pouvaient autoriser les propositions communautaires.

S'inscrivant dans la logique des mesures qui avaient déjà été mises en œuvre entre 1991 et 1993 pour restaurer des conditions convenables d'examen des demandes d'asile, la nouvelle loi et les mesures d'accompagnement prévues pour renforcer les moyens dévolus au traitement des dossiers et à l'accueil des demandeurs d'asile ont été centrées sur deux objectifs : réduire les délais d'examen des dossiers et étendre la garantie des droits.

Destinée, comme l'avait souligné M. Dominique de Villepin, ministre des affaires étrangères, à rétablir la distinction entre l'asile, qui est un droit, et l'immigration, qui est un choix, la réforme mise en place en 2003 tendait donc à faire prévaloir des procédures d'asile à la fois efficaces et incontestables.

a) L'efficacité des procédures

Essentielle pour ne pas prolonger des situations d'attente peu supportables pour les demandeurs, la rapidité des procédures représente aussi la dissuasion la plus efficace à l'égard de la demande « opportuniste ».

Elle a été rétablie grâce à leur réorganisation tant au niveau de l'Office français pour la protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) que de la Commission des recours des réfugiés (CRR), mais aussi à travers l'octroi de moyens importants à ces deux instances.

• La réorganisation des procédures

Elle a été principalement fondée sur deux mesures, la fonction de « guichet unique » attribuée à l'OFPRA et l'introduction dans le droit français du concept de « pays d'origine sûrs ». Mais il faut également mentionner la nouvelle possibilité donnée aux présidents des formations de jugement de la Commission des recours des réfugiés de se prononcer par ordonnance sur certains dossiers.

¹ Qui ne devait être publiée que deux ans plus tard (directive 2005/85/CE du Conseil du 1^{er} décembre 2005, publiée au Journal officiel de l'Union européenne du 13 décembre 2005).

* L'unification des procédures

L'OFPPRA est devenu la seule instance compétente pour l'examen des demandes d'asile conventionnel, élargi désormais aux victimes de persécutions non étatiques, et des demandes d'octroi de la protection subsidiaire, substituée au régime « de l'asile territorial » créé en 1998 et dont la gestion avait été confiée au ministère de l'intérieur.

Hormis le fait que la nouvelle définition des compétences de l'OFPPRA correspond à une amélioration des protections offertes, la suppression de l'asile territorial a apporté un avantage décisif en matière d'efficacité des procédures.

En effet, ce régime, qui s'était révélé peu protecteur (le taux d'admission avait culminé à 6,1 % des demandes avant de tomber à 1,5 % en 2002), s'était en outre caractérisé par l'augmentation rapide des délais d'instruction des dossiers par les préfetures (22 mois en 2001) : cumulable avec la demande d'asile conventionnel, la demande d'asile territorial pouvait donc offrir au demandeur de mauvaise foi un moyen efficace de séjour régulier et prolongé sur le territoire national.

* La notion de pays d'origine sûrs

Retenant un concept défini par la proposition de directive sur la procédure d'octroi de retrait du statut de réfugié et déjà intégré dans les législations de plusieurs Etats membres, la loi du 10 décembre 2003 a donné compétence au conseil d'administration de l'OFPPRA pour établir une liste de « pays d'origine sûrs ».

Comme les nationaux des pays relevant de la clause de l'article 1^{er} C 5 de la Convention de Genève, les demandeurs d'asile ressortissants de ces pays ne bénéficient pas de l'admission sur le territoire et le recours qu'ils peuvent former en cas de rejet de leur demande n'est pas suspensif¹.

De la même manière, les demandes d'asile émanant des ressortissants de ces pays sont traitées selon la « procédure prioritaire »², et dans des délais qui ont été précisés par un décret du 14 août 2004 : 15 jours lorsque le demandeur est laissé en liberté, 96 heures lorsqu'il est placé en rétention administrative.

En application de l'article L.722-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, le conseil d'administration de l'OFPPRA a fixé le 30 juin 2005 une liste de 12 pays d'origine sûrs³.

¹ Articles L.741-4 (2°) et L.742-6 CESEDA.

² Deuxième alinéa de l'article L.723-1 CESEDA.

³ Bénin, Bosnie-Herzégovine, Cap Vert, Croatie, Géorgie, Ghana, Inde, Mali, Maurice, Mongolie, Sénégal, Ukraine.

Il est à noter que la publication de la liste des pays d'origine sûrs a fait chuter de plus de 66 %, entre le 1^{er} juillet et le 31 décembre 2005, le nombre des premières demandes d'asile émanant de leurs ressortissants : du même coup, la demande d'asile originaire de ces pays, qui représentait 11,4 % de la demande d'asile totale au 30 juin 2005, n'en représentait plus que 3,9 % au 31 décembre 2005.

* Les « nouvelles ordonnances »

La loi du 10 décembre 2003 a étendu aux présidents des sections de jugement de la Commission des recours des réfugiés la faculté dont disposait déjà le président de la Commission de régler par ordonnance un certain nombre de dossiers ne justifiant pas l'intervention d'une formation collégiale (désistements, irrecevabilités manifestes...).

Mais elle leur a également donné la possibilité de statuer par ordonnance sur les recours qui ne présentent aucun élément sérieux susceptible de remettre en cause les motifs de la décision de l'OFPRA.

Ces ordonnances dites « nouvelles » sont comme les autres -dites « traditionnelles »- rendues après étude du dossier par un rapporteur.

En 2005, les décisions rendues sur ordonnance ont représenté environ 17 % des décisions prises, avec 6.350 ordonnances « traditionnelles » et 4.072 « nouvelles » ordonnances.

Elles ont contribué à la réduction des délais de jugement, qu'elles permettent de ramener à un mois pour les ordonnances traditionnelles et à deux mois pour les ordonnances nouvelles.

• **L'augmentation des moyens financiers et en personnel**

Comme lors de la précédente « crise » du droit d'asile, des moyens supplémentaires conséquents ont été consentis à l'OFPRA et à la CRR pour résorber les « stocks » de dossiers en instance et ramener à de plus justes proportions les délais de traitement des demandes.

Sur la période 1987/1990, les crédits affectés à l'OFPRA et à la CRR avaient été quadruplés et leurs effectifs triplés. Cela s'était avéré efficace, puisqu'en 1991 les stocks avaient été résorbés et les délais de traitement ramenés à une durée comprise entre 6 et 8 mois, ce qui avait justifié l'intervention de la circulaire du 26 septembre 1991 supprimant en fait le droit au travail dont bénéficiaient les demandeurs d'asile, en les soumettant au droit commun des conditions de délivrance des permis de travail, c'est-à-dire en leur rendant opposable la situation de l'emploi.

L'expérience des années 1987/1990 n'a cependant pas incité à la mise en place d'un système plus « flexible » d'ajustement des moyens de traitement des demandes d'asile puisqu'au début des années 2000, on a encore attendu l'encombrement des rôles et la dérive des délais pour augmenter les moyens de l'OFPRA et de la CRR, dont les crédits ont été portés entre 2001 et 2006 de 17 à 49 millions d'euros, leurs effectifs cumulés atteignant 863 agents en 2006.

Ce nouvel effort a également porté ses fruits, mais la commission d'enquête observe qu'il serait sans doute de meilleure méthode, à l'avenir, de faire en sorte que l'OFPRA et la CRR disposent de moyens suffisants pour faire face en temps réel aux inévitables fluctuations de la demande d'asile, et surtout d'éviter de les réduire à la portion congrue dès qu'une « crise » est passée -au risque de précipiter l'arrivée de la suivante.

b) Le renforcement des garanties

A côté du raccourcissement des délais, qui est un facteur essentiel de limitation des détournements de procédure et d'accès plus rapide au statut de réfugié, la réforme engagée en 2003 a renforcé un certain nombre de garanties procédurales et matérielles offertes aux demandeurs d'asile.

- La loi du 10 décembre 2003 n'a retenu **aucune clause d'irrecevabilité des demandes d'asile**, sauf sous les réserves prévues par la Constitution dans le cas où leur examen relève d'un autre Etat membre de l'Union européenne en application du règlement « Dublin II »¹.

- **La protection offerte aux demandeurs d'asile** a été améliorée sur deux points essentiels :

- la loi du 10 décembre 2003 a admis l'interprétation de la Convention de Genève soutenue notamment par le Haut Commissariat des Nations unies aux réfugiés et reprise par la directive du 1^{er} décembre 2005, en étendant la protection conventionnelle aux victimes de persécutions non étatiques ;

- elle a substitué à l'asile territorial une nouvelle forme de protection, la « protection subsidiaire », destinée aux personnes exposées, en cas de retour dans leur pays d'origine, à des menaces graves autres que celles définies par la Convention de Genève².

Également cohérente avec les solutions consacrées depuis par la directive du 1^{er} décembre 2005, l'institution du régime de la protection subsidiaire s'est accompagnée de garanties renforcées par rapport à celui de

¹ Règlement CE n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003.

² La peine de mort, la torture ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants, les menaces graves résultant d'une situation de violence généralisée ou d'un conflit armé.

l'asile territorial : l'octroi de cette protection relève, comme celui de la protection conventionnelle, de l'OFPRA, les demandeurs disposant des mêmes garanties de convocation et d'entretien et du même droit de recours suspensif devant la CRR ;

- Toutes les demandes d'asile font l'objet d'un **examen individuel**, y compris dans le cadre de la procédure prioritaire.

- Grâce à un amendement du Sénat, la loi a également posé le **principe de l'audition des demandeurs d'asile**, dont 80 % sont actuellement convoqués pour être entendus par l'OFPRA.

- Enfin, parallèlement à la réforme des procédures, a également été prévu **un considérable renforcement des capacités d'hébergement en centre d'accueil des demandeurs d'asile (CADA)**. Comme la commission d'enquête a pu le constater, le soutien et l'encadrement social assurés dans les CADA, l'aide qu'y trouvent les demandeurs d'asile dans la préparation de leur dossier renforcent considérablement leurs chances de succès : il est donc important de leur assurer, autant que faire se peut, un égal accès à ce soutien.

La commission d'enquête se félicite donc que les objectifs d'ouverture de places supplémentaires en CADA aient été relevés pour 2006 au-delà même des prévisions du plan de cohésion sociale, avec 2.000 places prévues au lieu de 1.000, ce qui devrait porter à 21.500 places en 2007 la capacité d'hébergement en CADA.

<p>Recommandation n° 24 : Assurer, autant que faire se peut, un égal accès des demandeurs d'asile aux CADA.</p>
--

b) Les résultats

Sans doute est-il prématuré de prétendre tirer un bilan complet de la réforme du droit d'asile. Il n'est pas trop tôt, cependant, pour attirer l'attention sur deux éléments qui seront nécessaires pour dresser ce bilan :

- un affinement des outils de suivi et d'analyse des résultats chiffrés ;

- une évaluation attentive des modifications intervenues et des précautions à prendre pour garantir le caractère incontestable des procédures.

- **La difficile analyse des résultats chiffrés**

Les constatations que l'on peut faire portent sur :

- les résultats obtenus en matière de résorption des dossiers non traités et de raccourcissement des délais de décision ;

- l'amorce d'une nette diminution des premières demandes d'asile, dont les causes restent à analyser ;

- mais aussi l'absence de toute donnée relative au devenir des déboutés : si elle devait se prolonger, cette situation rendrait assez malaisée l'appréciation de l'efficacité d'une réforme dont l'un des objectifs était précisément d'empêcher la demande d'asile de demeurer un vecteur d'immigration irrégulière.

- * La résorption des stocks et le raccourcissement des délais de traitement des dossiers

- *les délais de délivrance par les préfectures des autorisations provisoires de séjour (APS)*

Avant la loi de 2003, ils pouvaient atteindre plusieurs mois. L'objectif était de les ramener à 8 jours dans les préfectures équipées d'une borne EURODAC, et à 15 jours dans celles qui n'en sont pas équipées¹.

Le délai de 15 jours est désormais respecté par les 85 % de préfectures qui reçoivent 95 % des demandeurs d'asile. Actuellement, le délai maximum de délivrance des APS n'excéderait pas trois semaines.

- *les affaires en instance et les délais de traitement des dossiers par l'OFPRA et la CRR*

A la fin de 2005, le nombre des dossiers en instance correspondait à deux mois d'activité pour l'OFPRA (contre quatre mois à la fin de 2003); il avait été ramené à quatre mois d'activité pour la CRR.

En termes de délais de traitement, le délai moyen été réduit pour l'OFPRA de 4,3 mois en 2004 à 3,5 mois sur les 11 premiers mois de 2005. Les délais fixés pour le traitement des procédures prioritaires (15 jours pour les demandeurs laissés libres, quatre jours pour les demandeurs placés en rétention administrative) sont par ailleurs tenus. Enfin, sur les 11 premiers mois de 2005, le délai moyen de traitement des demandes de réexamen a été de 10 jours, la moitié des dossiers étant cependant traités en deux jours.

¹ 14 bornes ont été installées en 2003, et cinq en 2005, l'acquisition de 20 bornes supplémentaires étant prévue sur les exercices 2006 et 2007. La base de données EURODAC permet la comparaison des empreintes digitales des personnes ayant demandé l'asile dans un Etat membre de l'Union européenne.

Le délai total de traitement des demandes d'asile, supérieur à 18 mois en 2003 et 2004 est ainsi, au début de 2006, de l'ordre de huit mois, dont 2,5 mois pour l'OFPRA et quatre à cinq mois pour la CRR, l'objectif demeurant de le réduire à six mois.

* La diminution du nombre des primo demandeurs

Après le pic enregistré en 2003, une nette décélération de la demande totale d'asile s'est amorcée en 2004 et 2005 : - 27 % en 2004 (65.614 dossiers) et - 10 % en 2005 (59.038 dossiers).

Cette diminution concerne en particulier les premières demandes, qui ont diminué de 15 % en 2005, passant sous la barre des 50.000 dossiers.

En revanche, les demandes de réexamen, après avoir triplé en 2004, ont continué de progresser en 2005 (+ 34 %). Ces augmentations s'expliquent, pour ce qui concerne 2004, par l'élargissement de la protection offerte par la nouvelle loi et, pour les années 2004 et 2005, par l'augmentation du nombre des décisions rendues à la suite du « déstockage » des dossiers en instance.

D'après les chiffres communiqués par le ministère de l'intérieur, les résultats de janvier 2006 (-34,1 % pour les premières demandes) feraient mieux que confirmer cette tendance, même si des résultats portant sur un mois méritent d'être accueillis avec une certaine prudence.

Reste cependant à analyser les raisons de cette baisse.

Pour une part, elle peut tenir à une raison conjoncturelle dont il y a tout lieu de se féliciter : la baisse actuelle du nombre des réfugiés dans le monde.

En effet, comme l'indiquait le 21 février dernier devant le Parlement européen M. Antonio Guterres, Haut Commissaire des Nations-Unies aux réfugiés, le nombre des réfugiés - 10 millions - est à son plus bas étiage depuis presque un quart de siècle.

Cependant, il conviendra de s'assurer que, conformément aux objectifs que s'était assigné le législateur national, la diminution de la demande d'asile n'est imputable, en dehors de l'évolution positive du nombre des réfugiés, qu'au succès des mesures prises pour dissuader la demande d'asile « opportuniste ».

Le meilleur moyen d'y parvenir sera sans doute de suivre l'évolution des taux de reconnaissance de la qualité de réfugié ou d'octroi de la protection subsidiaire, qui devraient normalement progresser si les nouvelles procédures mises en place assurent un « tri » efficace entre vrais demandeurs d'asile et candidats à l'immigration économique.

Dans le cas contraire, il conviendrait de se demander si -comme semblait le craindre le Haut Commissaire des Nations Unies aux réfugiés- les mesures destinées à contrôler l'immigration ne peuvent pas être aussi un obstacle à l'accès aux pays d'accueil des demandeurs d'asile.

Un suivi par cohortes des demandes d'asile présentées depuis l'entrée en vigueur de la réforme de 2003 et des décisions rendues devrait permettre de lever toute ambiguïté à cet égard.

* Le sort des déboutés du droit d'asile

Aussi étonnant que cela paraisse, l'on ne dispose actuellement d'aucune donnée permettant d'apprécier le « taux de retour », volontaire ou non, des déboutés du droit d'asile et l'on est par conséquent dans l'incapacité de mesurer sur ce point l'efficacité de la réforme du droit d'asile.

En particulier, le ministère de l'intérieur ne connaît pas le nombre de déboutés du droit d'asile qui quittent le territoire national en application d'une mesure d'éloignement, **pour la simple raison que les mesures d'éloignement sont comptabilisées par catégorie de mesure et non en fonction des motifs pour lesquels elles ont été prononcées.**

Des « sondages » seraient cependant opérés dans les centres de rétention administrative ou dans les préfectures : ce serait sur la base de tels sondages qu'auraient été calculés –si l'on peut dire- les taux d'éloignement (de l'ordre de 5 %) des déboutés du droit d'asile qui avaient été cités lors de la discussion de la loi du 10 décembre 2003.

Quant aux éventuels départs volontaires, ils ne sont pas davantage étudiés ni recensés dans le cas des déboutés du droit d'asile que dans celui de toutes les autres catégories d'étrangers résidant régulièrement ou non sur le sol national.

Seul pourrait donc à la rigueur être évalué le nombre des déboutés bénéficiant d'aides au retour, encore que les différents dispositifs en vigueur ne les concernent pas exclusivement.

Cependant, les chiffres relatifs à l'aide au retour outre qu'ils ne sont pas toujours très cohérents, restent infinitésimaux et ne peuvent donc donner aucune information significative sur le devenir des déboutés du droit d'asile.

Il est inquiétant, au regard des objectifs poursuivis par le législateur de 2003, que le seul résultat chiffré des mesures prises pour prévenir le maintien des déboutés sur le territoire national soit l'augmentation de leur nombre, consécutif au « déstockage » des dossiers en instance à l'OFPRA et à la CRR¹.

¹ Au total, 124.527 demandeurs d'asile ont été déboutés sur la période 2001 à 2005, dont 39.613 en 2004 et 55.678 en 2005.

- **La nécessaire vigilance en matière de garantie du droit d'asile**

Toujours pour respecter la volonté du législateur de 2003, qui avait entendu marquer son attachement au respect du droit d'asile, il convient :

- de prévenir les éventuels « effets pervers » des mesures prises pour rendre plus efficaces les procédures d'asile ;

- de donner toute leur portée aux garanties prévues par les textes communautaires et nationaux.

- * Préserver le caractère incontestable de la procédure

A cet égard, se pose la question de la multiplication des procédures prioritaires.

Le recours à la procédure prioritaire, dont l'initiative appartient au préfet, s'était déjà largement développé avant l'intervention de la loi de 2003, qui en étend notablement le champ d'application.

En 2003, avant l'intervention de la nouvelle loi, les saisines de l'OFPPRA en procédure prioritaire représentaient déjà 9,6 % des dossiers.

En 2004, première année d'application de la réforme, les demandes et réexamens en procédure prioritaire ont atteint 16 % du total des dossiers.

En 2005, 20 % des demandes ont été placées en procédure prioritaire (+ 31 %), celles-ci concernant plus particulièrement les réexamens (70 %) mais aussi 81 à 82 % des demandes d'asile émanant de ressortissants de pays d'origine sûrs.

Comme l'a observé, lors de son audition, M. Jean-Loup Kuhn-Delforge, directeur général de l'OFPPRA, cette augmentation peut avoir des conséquences importantes en termes de charge et d'organisation du travail de l'Office, voire devenir un facteur de désorganisation.

Il convient donc de prêter toute l'attention qu'elle mérite à la réflexion qu'il a formulée devant la commission d'enquête : « *un excès de procédures prioritaires fait donc qu'il n'y a plus de priorités, ce qui peut être contraire à l'objectif d'accélération des délais poursuivi par les pouvoirs publics* ».

<p>Recommandation n° 25 : Eviter de multiplier les procédures prioritaires d'examen des demandes d'asile.</p>
--

* Préciser et renforcer les garanties dont bénéficient les demandeurs d'asile

- le concours d'interprètes traducteurs pour la présentation des demandes

L'obligation de rédiger en français les demandes adressées à l'OFPPA et, pour le demandeur non francophone, de rétribuer lui-même l'interprète traducteur dont le concours peut lui être indispensable, risque tout simplement de priver de l'exercice de leurs droits certains demandeurs d'asile.

Elle peut par ailleurs apparaître difficilement compatible avec les « normes minimales » prévues par la directive du 1^{er} décembre 2005, dont l'article 10-1-b impose que les demandeurs d'asile « *bénéficient en tant que de besoin des services d'un interprète pour présenter leurs arguments aux autorités compétentes* » et que « *ces services sont payés sur des fonds publics* ».

Certes, on pourrait arguer que ce texte vise essentiellement le cas des entretiens, mais peut-on sérieusement soutenir que l'on ne prive pas le demandeur de la possibilité de « présenter ses arguments » si, faute d'avoir pu bénéficier du concours d'un interprète pour rédiger sa demande, celle-ci est rejetée sans examen ?

Recommandation n° 26 : Assurer la gratuité du recours à un interprète pour rédiger la demande d'asile.

- l'aide juridictionnelle

Aux termes de l'article 3 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, l'aide juridictionnelle devant la CRR ne peut être accordée qu'aux étrangers entrés régulièrement en France.

Cette restriction, au demeurant un peu surprenante dans la mesure où la Convention de Genève prévoit expressément le droit des réfugiés d'entrer sans autorisation sur le territoire des pays d'accueil, devra être levée en application de l'article 15 de la directive du 1^{er} décembre 2005.

Recommandation n° 27 : Ouvrir le bénéfice de l'aide juridictionnelle devant la Commission des recours des réfugiés aux étrangers entrés irrégulièrement en France, conformément à la directive du 1^{er} décembre 2005.

- les délais

Le décret du 14 août 2004 a raccourci d'une semaine (d'un mois à 21 jours) le délai dont dispose le demandeur d'asile pour présenter sa « *demande d'asile complète* » à l'OFPRA.

Par ailleurs, le Comité interministériel de contrôle de l'immigration a pris la décision de principe de ramener d'un mois à 15 jours le délai de recours devant la CRR.

A l'appui de cette décision de principe sont invoqués les délais pratiqués dans d'autres pays européens. L'argument est peu convaincant, d'une part, parce que l'on rencontre ailleurs des délais comparables, d'autre part et surtout, en raison du caractère largement artificiel de telles comparaisons, notamment avec les pays dont les traditions procédurales diffèrent de l'exigence française de présentation de recours écrits et argumentés.

La CRR elle-même a d'ailleurs souligné la brièveté du délai de recours actuel, inférieur de moitié au délai de recours devant les juridictions administratives de droit commun. Et, considérant que ce recours « *n'est pas une simple formalité de saisine de la juridiction* », elle estime qu'il est recevable dès lors que son envoi -et non sa réception- intervient avant l'expiration du délai d'un mois.

Il serait donc sans doute souhaitable de renoncer à faire peser sur les demandeurs d'asile la charge de la réduction des délais de procédure, sauf à prendre le risque de paraître leur marchander les moyens de faire valoir leurs droits dans un système juridique complexe et qui leur est, somme toute, sans doute moins favorable que ceux qui font une plus large place à l'oralité.

<p>Recommandation n° 28 : Maintenir à un mois le délai de recours contre les décisions de l'OFPRA devant la CRR.</p>

II. EVITER DE FAVORISER LES SÉJOURS IRRÉGULIERS

Les étrangers en situation irrégulière survivent souvent grâce au travail illégal et occupent fréquemment des logements insalubres ou des constructions illicites. Lutter contre ces phénomènes permet donc de réduire l'espace dans lequel se développe l'immigration irrégulière. En outre, est également posée la question des droits légalement reconnus aux étrangers en situation irrégulière et de l'incitation qu'ils peuvent constituer à l'immigration dans notre pays.

A. LUTTER CONTRE LE TRAVAIL ILLÉGAL

Dans la mesure où l'existence d'une importante économie souterraine exerce un effet d'attraction sur l'immigration irrégulière, la politique de lutte contre le travail illégal est un moyen, indirect, de réduire la pression migratoire à nos frontières.

En la matière, la commission d'enquête constate, avec satisfaction, que les efforts des pouvoirs publics ont été considérablement intensifiés depuis 2004 : une mobilisation inédite des services de contrôle s'est accompagnée d'un renforcement des moyens de sanction, prélude à une augmentation annoncée des effectifs de l'inspection de travail.

Outre son effet indirect sur les flux migratoires, la lutte contre le travail illégal se justifie évidemment aussi par la nécessité de mettre fin à des situations d'exploitation indignes, déjà évoquées dans la première partie du rapport. Il est à noter que, dans notre système juridique, la répression du travail illégal frappe uniquement les auteurs des infractions, c'est-à-dire les employeurs, les salariés illégaux étant considérés comme des victimes.

1. Une mobilisation des services sans précédent

Pour marquer sa volonté de relancer la coordination entre les services chargés de lutter contre le travail illégal, M. Gérard Larcher, ministre délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes, a décidé dès juin 2004, soit quelques semaines après sa prise de fonctions, de réunir la Commission nationale de lutte contre le travail illégal (CNLTI), qui ne l'avait pas été depuis 1998.

Elle a approuvé un **plan d'action contre le travail illégal**, qui a retenu quatre secteurs prioritaires dans lesquels devaient s'exercer avec plus de vigueur les actions de contrôle et de répression, mais aussi les actions de prévention et de sensibilisation : le BTP, l'agriculture, les hôtels, cafés et restaurants et le spectacle vivant. Comme cela a été indiqué, ces trois premiers secteurs sont fortement concernés par l'emploi d'étrangers sans titre. La lutte contre l'emploi d'étrangers en situation irrégulière s'est donc trouvée au cœur de l'action des pouvoirs publics depuis deux ans.

A la suite d'une décision du Comité interministériel de contrôle de l'immigration, le ministre du travail a ensuite adressé, au mois de juillet 2005, une circulaire aux préfets leur demandant d'organiser, avant la fin de l'année, au moins une opération de grande envergure contre le travail illégal dans leur département. Les données centralisées par l'OCRIEST montrent qu'environ 15.000 personnes ont été contrôlées, dans le cadre des 601 opérations effectuées. Elles ont permis de repérer 786 travailleurs étrangers dépourvus de titre de travail, dont 609 étaient également dépourvus de titre de séjour.

Le bilan dressé, à la fin de l'année 2005, de l'ensemble des actions menées contre le travail illégal suggère que le plan d'action commence à porter ses fruits. L'an passé, 60.000 entreprises ont été contrôlées et 6.600 salariés régularisés dans leurs droits. Les cotisations sociales recouvrées après contrôle ont augmenté de 60 % dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants, par rapport à l'an passé, et ont été multipliées par deux dans le secteur du BTP. On observe, par ailleurs, une baisse du taux d'infraction entre 2004 et 2005, ce qui laisse penser que l'intensification des contrôles commence à exercer un effet dissuasif ; 5 % des entreprises contrôlées en 2005 se sont révélées être en infraction.

Un nouveau plan d'action, couvrant la période 2006-2007, a été présenté à la CNLTI au mois de janvier. Ses six objectifs ne sont plus déclinés en fonction de secteurs prioritaires, mais par type de fraude. Deux objectifs sont plus particulièrement en lien avec la problématique de l'immigration clandestine :

– l'objectif 3 : garantir la régularité du détachement de salariés par des prestataires de services étrangers ;

– et l'objectif 5 : prévenir l'emploi d'étranger sans titre de travail.

L'objectif 3 mérite sans doute d'être explicité. Les données statistiques, comme les observations des corps de contrôle, mettent en évidence **une augmentation rapide des interventions en France d'entreprises étrangères prestataires de services**. En vertu de la directive 96/71/CE du 16 décembre 1996, concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services, le droit du travail français doit être appliqué aux salariés détachés, notamment en matière de rémunérations, qui ne peuvent être inférieures au SMIC ou aux minima des conventions collectives en vigueur ; le salarié continue en revanche d'être affilié au régime de protection sociale de son pays d'origine.

Or, il apparaît que les infractions à la législation du travail sont particulièrement fréquentes en cas de détachement (non respect des minima salariaux le plus souvent). En 2005, les entreprises étrangères n'ont représenté que 1 % des entreprises contrôlées, mais ont compté pour 5 % des infractions constatées. L'action contre ce type de fraude, qui s'apparente à une forme nouvelle d'immigration irrégulière, nécessite un effort de formation des personnels, et un renforcement de la coopération avec les pays d'origine.

Il convient notamment d'identifier et de sanctionner les entreprises qui se créent uniquement pour détacher des salariés vers le territoire français, en violation des dispositions de la directive et de l'article L. 342-4 du code du travail, issu de la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 relative aux petites et moyennes entreprises.

Mme Colette Horel, déléguée interministérielle à la lutte contre le travail illégal, a indiqué à la commission d'enquête que la coopération avec ses homologues étrangers était satisfaisante, notamment avec l'inspection générale du travail polonaise, la Pologne étant le pays d'où proviennent le plus grand nombre de salariés détachés.

2. Le renforcement des sanctions contre les employeurs

En parallèle à cette exceptionnelle mobilisation des services de contrôle, le Gouvernement a, depuis plusieurs années, sensiblement renforcé les sanctions encourues par les employeurs d'étrangers en situation irrégulière. Ces sanctions s'ajoutent aux mesures de régularisation qui leur sont imposées et qui consistent dans le versement aux caisses de sécurité sociale des cotisations dues au titre des salariés employés illégalement.

- Traditionnellement, les employeurs d'étrangers sans titre s'exposent à des **sanctions pénales** et sont assujettis au versement d'une amende administrative, la **contribution spéciale** due à l'ANAEM.

En matière pénale, la loi n° 2003-1115 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, a considérablement durci les peines applicables en cas d'emploi d'étranger sans titre de travail, qui sont désormais parmi les plus sévères d'Europe.

L'employeur s'expose en effet à une peine de cinq ans d'emprisonnement et à une amende de 15.000 euros par salarié concerné¹. Ces peines sont portées à dix ans d'emprisonnement et à 100.000 euros d'amende lorsque l'infraction est commise en bande organisée. Elles sont plus sévères que celles encourues pour d'autres formes de travail illégal, puisque l'infraction de travail dissimulé est punie, par exemple, de trois ans d'emprisonnement et de 45.000 euros d'amende ; cela témoigne de l'accent mis sur la lutte contre l'emploi d'étrangers en situation irrégulière, qui se justifie par la particulière vulnérabilité de ces derniers.

Créée en 1976, la contribution spéciale due à l'ANAEM, visée à l'article L. 341-7 du code du travail, est une amende administrative à la charge des entreprises qui emploient des étrangers dépourvus d'autorisation de travail. Son montant est égal à mille fois le taux horaire du minimum garanti mentionné à l'article L. 141-8 du code du travail, soit 3.110 euros par travailleur irrégulier.

¹ Article L. 364-3 du code du travail. Avant la réforme, la durée maximale de l'emprisonnement était fixée à trois ans et le montant de l'amende à 4.500 euros.

• En dépit de leur quantum apparemment dissuasif, ces sanctions traditionnelles ont, depuis quelques années, montré leurs **limites**.

Il apparaît, en premier lieu, que les condamnations effectivement prononcées par les tribunaux demeurent relativement modérées. Mme Colette Horel, qui dirige la délégation interministérielle à la lutte contre le travail illégal (DILTI) a indiqué que le montant moyen des peines était de moins de 3.000 euros, tout type d'infractions relatives au travail illégal confondues. Elle a ajouté que « *l'application des peines conduit à des quantités faibles non pas par mauvaise volonté des juges mais parce que les juges ne sont pas toujours conscients de l'importance des sommes qui sont en jeu* ».

La commission d'enquête souhaite, en conséquence, que les magistrats soient sensibilisés à l'importance des bénéfices retirés de la pratique du travail illégal, afin qu'ils soient incités à prononcer des sanctions véritablement dissuasives.

Si les peines demeurent faibles, il convient de souligner en revanche la progression remarquable du nombre de condamnations pour emploi d'étranger sans titre de travail depuis 2000. Les statistiques du casier judiciaire indiquent que le nombre de condamnations visant cette infraction est passé de 572 en 2000 à 818 en 2004. Sur la même période, le nombre de condamnations sanctionnant cette infraction à titre principal est passé de 107 à 188. Sur 28 peines d'emprisonnement prononcées pour sanctionner ce délit, 25 étaient assorties d'un sursis.

La commission d'enquête souhaite également attirer l'attention sur le **difficile recouvrement de la contribution spéciale due à l'ANAEM**. Si cette amende peut, en théorie, avoir un effet dissuasif, sa mise en œuvre s'est révélée peu effective depuis plusieurs années. Le taux de recouvrement de la contribution est particulièrement faible, puisqu'il n'excède pas 20 %. Le directeur de l'ANAEM, M. André Nutte, a expliqué que « *les entreprises qui sont en infraction (...) sont difficiles à cerner et ont souvent des durées de vie très courtes, comme celles que l'on peut trouver dans le Sentier ou sur certains chantiers du bâtiment. Entre le moment où l'infraction est constatée et celui où le procès-verbal arrive au siège de l'ANAEM, il s'écoule quelques bonnes semaines, après quoi soit l'entreprise a disparu, soit elle a organisé son insolvabilité, soit elle est en liquidation judiciaire.* »

Une circulaire interministérielle du 9 décembre 2005, préparée par la direction de la population et des migrations (DPM), est venue opportunément rappeler aux services de contrôle l'obligation qui leur incombe de transmettre, dans des délais rapides, les procès-verbaux d'infraction à l'ANAEM.

La modestie des sanctions pénales comme le faible taux de recouvrement de la contribution spéciale s'expliquent aussi par la difficulté de mettre en cause la **responsabilité des donneurs d'ordre**.

L'article L. 341-6-4 du code du travail les oblige à vérifier, dès lors que l'objet du contrat porte sur un montant supérieur à 3.000 euros, que leur cocontractant se conforme bien aux dispositions de l'article L. 341-6 du même code, interdisant l'emploi d'étrangers sans titre.

Or, peu de procédures pénales établies par les agents de contrôle, et qui servent incidemment de support au recouvrement de la contribution spéciale, contiennent les informations de base permettant d'engager la solidarité financière des donneurs d'ordre.

De surcroît, en application de l'article R. 341-36 du code du travail, les donneurs d'ordre peuvent s'exonérer de leur responsabilité s'ils fournissent, ce qu'ils manquent rarement de faire, une attestation sur l'honneur, remise par leur cocontractant, certifiant que les salariés étrangers auxquels il sera fait appel pour l'exécution du contrat seront en situation régulière au regard de la législation du travail.

En conséquence, même s'il est souhaitable que la recherche de la responsabilité d'éventuels donneurs d'ordre devienne plus systématique, il convient de ne pas surestimer les effets d'une telle politique.

Il est à noter que le projet de loi sur l'immigration et l'intégration propose de renforcer les obligations de contrôle des donneurs d'ordre en leur imposant d'obtenir de leur cocontractant les justificatifs nécessaires, non seulement au moment de la conclusion du contrat, mais également tous les six mois. Les particuliers seraient soumis à la même obligation¹.

Recommandation n° 29 : Sensibiliser les magistrats à l'importance des bénéfices retirés de l'exploitation du travail illégal, systématiser la mise en œuvre des procédures de recouvrement de la contribution due à l'ANAEM et la recherche de la responsabilité des donneurs d'ordre.

• Tenant compte de ces difficultés, le législateur a complété, depuis 2005, la gamme des **sanctions administratives**. Le recours à de telles sanctions présente l'avantage de la rapidité et participe d'une logique de moralisation de la relation de travail, puisqu'il consiste à **priver d'aides publiques les entreprises coupables de pratiques de travail illégal**.

L'article 86 de la loi du 2 août 2005 relative aux petites et moyennes entreprises, a tout d'abord autorisé les autorités compétentes à refuser aux entreprises en infraction le bénéfice des aides publiques à l'emploi et à la formation professionnelle, pour une durée maximale de cinq ans.

¹ Ces dispositions figuraient déjà dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2006, mais ont été déclarées contraires à la Constitution, au motif que leur objet était étranger au champ des lois de financement.

L'article 25 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 a ensuite disposé que le bénéfice des mesures de réduction et d'exonération de cotisations sociales était subordonné au respect des règles relatives au travail dissimulé ; les entreprises verbalisées sont tenues, en outre, de rembourser les avantages dont elles ont bénéficié au titre de ces réductions ou exonérations, dans la limite du délai de prescription, qui est de cinq ans.

Le décret d'application de l'article 86 de la loi du 2 août 2005 a été publié le 23 février dernier et les décrets d'application de l'article 25 de la loi de financement de la sécurité sociale sont, soit en cours de signature, soit en cours d'examen devant le Conseil d'Etat. L'ensemble du dispositif sera donc prochainement opérationnel et pourra exercer pleinement son effet dissuasif.

Si le délai de parution de ces décrets d'application n'apparaît pas excessif, la commission d'enquête regrette, en revanche, que les mesures réglementaires nécessaires à la mise en œuvre de l'article 32 de la loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, n'aient pas encore été publiées. Introduit par voie d'amendement parlementaire, cet article prévoit de mettre à la charge de l'employeur d'un étranger en situation irrégulière une **contribution forfaitaire représentative des frais de réacheminement de ce dernier dans son pays d'origine.**

La commission d'enquête observe cependant, pour s'en féliciter, que le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, a fait part, lors de son audition, de sa volonté de rendre rapidement applicable cette mesure. Estimant qu'« *il n'y a aucune raison que ce soit le contribuable français qui paie le rapatriement du travailleur clandestin employé clandestinement* », il a indiqué que le montant de la contribution forfaitaire pourrait varier entre 5.000 et 10.000 euros par travailleur en situation irrégulière. Le projet de décret, à l'élaboration duquel a été associé le ministère du travail, est actuellement en cours d'examen par le Conseil d'Etat.

3. La nécessaire remise à niveau des moyens en personnel de l'inspection du travail

L'inspection du travail joue bien sûr un rôle déterminant dans la répression de l'emploi d'étrangers sans titre, même si le premier agent de constatation du travail illégal est aujourd'hui la gendarmerie.

La commission d'enquête a pu constater, à l'occasion de ses déplacements, la détermination des inspecteurs et contrôleurs du travail, ainsi que des directeurs du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Elle se doit néanmoins de poser la question des moyens en personnel alloués à ces services, qui sont notoirement inférieurs à ceux observés dans plusieurs

pays européens comparables au nôtre. Alors que l'inspection compte aujourd'hui environ 1.370 membres, ses effectifs devraient être augmentés de 700 postes pour ramener la France au niveau de la moyenne européenne.

La commission d'enquête note cependant, avec satisfaction, que le plan de modernisation et de développement de l'inspection du travail, présenté, le 6 mars 2006, par M. Gérard Larcher, ministre délégué à l'emploi, au travail et à la formation professionnelle des jeunes, prévoit justement la création de 700 postes sur la période 2007-2010 ; dès 2006, le nombre de places ouvertes au concours de l'inspection du travail est porté à 231, contre 140 en 2005.

La répartition des postes sur le territoire revêtira ensuite une importance cruciale. Le ministre a indiqué qu'elle serait fonction d'objectifs définis aux niveaux national et régional. **La commission d'enquête demande qu'un accent particulier soit mis sur le renforcement des effectifs en Guyane et à Mayotte¹.** Elle a en effet perçu, dans ces territoires, **une forme d'accoutumance** à l'existence, ordinaire, d'un important volet de travail clandestin, qui requiert une action énergique des pouvoirs publics.

Recommandation n° 30 : Renforcer, par priorité, les effectifs de l'inspection du travail en Guyane et à Mayotte et, plus généralement, dans les collectivités ultramarines.

4. Les problèmes posés par l'emploi de personnel à domicile

Outre-mer comme en métropole, une part importante de l'emploi d'étrangers sans titre est le fait de particuliers qui emploient du personnel de maison.

Or, la répression des infractions commises par les particuliers se heurte au nécessaire respect des domiciles privés. Mme Colette Horel a souligné, lors de son audition, qu'« *aucun des corps [de contrôle] ne peut pénétrer dans le domicile des particuliers* » et estimé qu'une approche de prévention était donc la seule envisageable.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel impose en effet que les mesures portant atteinte à la liberté individuelle, une visite domiciliaire par exemple, se déroulent sous le contrôle effectif du juge judiciaire². L'article 76 du code de procédure pénale indique que les perquisitions et visites domiciliaires, effectuées sans l'assentiment exprès de la personne chez qui

¹ On compte à Mayotte un inspecteur du travail et trois contrôleurs du travail.

² Décisions 75 DC du 12 janvier 1977, 164 DC du 29 décembre 1983 et 181 DC des 10 et 11 octobre 1984.

l'opération a lieu, sont autorisées par le juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance, saisi sur requête du procureur. Elles ne peuvent être décidées que dans le cadre d'une enquête relative à un délit puni d'une peine d'emprisonnement d'une durée égale ou supérieure à cinq ans.

Tenant compte de l'importance du travail illégal à Mayotte, la mission d'information de la commission des Lois de l'Assemblée nationale sur l'immigration clandestine à Mayotte a proposé d'autoriser l'inspection du travail à accéder au domicile des employeurs présumés de travailleurs en situation irrégulière, sous le contrôle du juge des libertés¹.

Le projet de loi sur l'immigration et l'intégration reprend cette proposition : les inspecteurs et contrôleurs du travail pourraient pénétrer dans les domiciles privés, entre 7 h et 19 h, avec l'autorisation du juge des libertés et de la détention.

Dans l'attente de sa mise en œuvre, la commission d'enquête rappelle que l'allègement des formalités administratives, avec des dispositifs tels que les chèques emplois services, et la réduction du coût de l'embauche de salariés réguliers, grâce à des allègements fiscaux, sont de nature à réduire les incitations à l'emploi d'irréguliers.

Recommandation n° 31 : Autoriser, à Mayotte, les inspecteurs et contrôleurs du travail à pénétrer dans les domiciles privés pour combattre le travail clandestin, avec l'autorisation et sous le contrôle du juge des libertés et de la détention.

5. Le cas des travailleurs saisonniers

Le recrutement de travailleurs saisonniers étrangers pose le problème du maintien d'un certain nombre d'entre eux sur le territoire à l'expiration de leur contrat de travail.

La France accueille chaque année environ 16.000 travailleurs saisonniers étrangers, qui proviennent en quasi-totalité de trois pays : la Pologne, le Maroc (environ 7.000 saisonniers chacun) et la Tunisie (900 personnes). Elle a conclu avec ces trois Etats des accords de main-d'œuvre permettant de faire venir les travailleurs saisonniers selon une procédure simplifiée.

¹ *Rapport d'information n°2932 (Assemblée nationale, douzième législature), « Vers une immigration maîtrisée à Mayotte. 36 propositions pour un archipel rasséréné », de M. Didier Quentin, au nom de la mission d'information présidée par M. René Dosière, p. 52.*

97 % des demandes d'introduction de saisonniers étrangers émanent d'exploitants agricoles, le solde étant constitué d'entrepreneurs dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants.

Il appartient à l'employeur qui souhaite recruter un travailleur saisonnier à l'étranger d'adresser une demande d'autorisation à la DDTEFP. Cette dernière vérifie que la situation du marché local de l'emploi ne permet pas de recruter un travailleur saisonnier français ou étranger déjà résident, que l'employeur respecte la réglementation relative à l'emploi et que les conditions offertes au saisonnier étranger sont identiques à celles dont bénéficient les salariés français.

La durée des contrats saisonniers dont peut bénéficier un travailleur étranger ne peut excéder six mois sur l'année ; elle peut être exceptionnellement portée à huit mois.

Mme Sylvie Moreau, chef de service, adjointe du directeur de la population et des migrations, a souligné que les travailleurs étrangers devaient, en principe, regagner leur pays d'origine à l'issue de leur contrat de travail, mais que l'administration rencontrait des difficultés pour s'assurer de leur retour effectif.

En conséquence, la direction de la population et des migrations étudie la possibilité de modifier la législation pour conditionner l'attribution d'un nouveau contrat saisonnier à la preuve du retour du travailleur saisonnier dans son pays. La France consulte les trois Etats avec lesquels elle est liée par un accord de main-d'œuvre afin de définir les modalités de contrôle du retour. Une présentation physique du travailleur saisonnier dans les locaux d'un organisme officiel, ou auprès de la mission de l'ANAEM implantée localement, est envisagée.

Cette nouvelle procédure appelle deux remarques.

Elle n'aurait pas vocation, tout d'abord, à s'appliquer aux ressortissants polonais qui, s'ils n'ont pas encore le droit de rechercher librement un emploi dans les Etats membres de l'Union européenne, bénéficient néanmoins de la liberté de circulation.

Elle obligerait ensuite les travailleurs étrangers à accomplir une formalité supplémentaire dans leur pays d'origine, qui peut être contraignante si leur domicile est éloigné du lieu où ils doivent se présenter. La commission d'enquête souhaite donc qu'un contrôle des sorties puisse être effectué aux frontières, au moment où ces travailleurs quittent le territoire.

Dans la mesure où beaucoup de travailleurs saisonniers demeurent sur notre territoire de crainte de ne pouvoir revenir ultérieurement, la mise en place d'une **carte de séjour pluriannuelle** pourrait constituer une mesure utile. Le projet de loi sur l'immigration et l'intégration envisage une telle

disposition : cette carte de séjour aurait une durée de validité de trois ans et offrirait au travailleur étranger la garantie de pouvoir revenir travailler en France pour peu, bien sûr, qu'il ait conclu un nouveau contrat de travail saisonnier.

Recommandation n° 32 : Créer une carte de séjour pluriannuelle à destination des travailleurs étrangers saisonniers.

B. AGIR SUR LES CONDITIONS DE LOGEMENT

Les étrangers en situation irrégulière sont nombreux dans les logements dégradés, dans les foyers de travailleurs migrants et, outre-mer, bâtissent fréquemment des constructions illicites.

1. La lutte contre les « marchands de sommeil »

Pour réduire l'attractivité du territoire national pour l'immigration clandestine, il convient de compléter la lutte contre le travail illégal par une **action résolue contre l'habitat indigne et insalubre**, trop souvent utilisé par des propriétaires sans scrupules pour héberger des étrangers en situation irrégulière.

En ce domaine également, la commission d'enquête constate avec satisfaction que des initiatives utiles ont été prises sur le plan législatif depuis quelques années. La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000 a réformé les deux procédures qui coexistent : la procédure d'insalubrité, régie par les articles L. 1331-25 et suivants du code de la santé publique, et la procédure de péril, définie aux articles L. 511-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation. Elle a été complétée par l'ordonnance du 15 décembre 2005 relative à la lutte contre l'habitat insalubre et dangereux. Ces deux textes ont renforcé les outils juridiques et opérationnels à la disposition de la puissance publique **pour mieux combattre les « marchands de sommeil »**. On peut citer notamment :

– le dispositif de suspension du paiement des loyers pour les locaux frappés d'un arrêté de péril ou d'insalubrité, qui constitue un instrument utile pour contraindre les propriétaires à effectuer des travaux ;

– l'obligation de relogement ou d'hébergement des ménages, mise à la charge des propriétaires de ces logements, et la possibilité donnée à la puissance publique de procéder à des travaux d'office, aux frais des « marchands de sommeil » ;

– l’extension de la notion de locaux impropres, par nature, à l’habitation ;

– l’aggravation significative du montant de l’indemnité due par les propriétaires de locaux soumis à une interdiction définitive d’habiter lorsque, du fait de leur défaillance, la collectivité publique a dû reloger les occupants ;

– la suspension des redevances payées dans les hôtels meublés, dès lors que des travaux de sécurité sont prescrits par l’autorité publique ;

– l’impossibilité pour un propriétaire de demander l’expulsion des occupants s’il ne leur a présenté aucune offre de relogement, suite à un arrêté ;

– la simplification de la procédure des arrêtés de péril, qui permet aux maires de prendre désormais ces arrêtés dans des délais beaucoup plus courts ;

– la simplification de la procédure d’exécution de travaux d’office, qui n’est plus soumise à une autorisation préalable d’un juge ;

– la clarification des incriminations pénales encourues par les « marchands de sommeil ».

Pour compléter ces dispositions, la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a habilité le Gouvernement à créer, par ordonnance, un dispositif de séquestre immobilier spécial. Il permettra aux communes ayant réalisé des travaux en lieu et place des propriétaires de récupérer les loyers versés par les occupants jusqu’à ce que la dette du propriétaire soit effacée.

En vue de garantir la réalisation des travaux prescrits en cas de carence des propriétaires, il est par ailleurs prévu, outre les actions sous maîtrise directe de l’Etat, de faciliter l’action des collectivités territoriales, par un renforcement des aides de l’Agence nationale pour l’amélioration de l’habitat (ANAH) aux communes pour la réalisation des travaux d’office.

Cet ensemble de mesures a conduit à une augmentation substantielle du nombre d’arrêtés préfectoraux d’insalubrité. Alors que l’on ne comptait, jusqu’en 2000, que quelques arrêtés d’insalubrité chaque année -limités à Paris et à la Seine-Saint-Denis- on en a dénombré 750 en 2004.

Le nombre de logements traités pour insalubrité a également fortement augmenté depuis quelques années, que ce soit dans le cadre de la procédure applicable en cas d’insalubrité dite remédiable, ou de celle applicable en cas d’insalubrité irrémédiable.

Dans le premier cas de figure, la sortie de l'insalubrité est assurée par la prescription de travaux par arrêté préfectoral, finançables par l'ANAH. Le nombre de logements traités dans ce cadre est passé de 1.275, en 2003, à 2.190 en 2004 et 2.909 en 2005, ce qui représente une augmentation de 128 % en deux ans.

Dans le second cas, le traitement de l'insalubrité repose principalement sur le dispositif de résorption de l'habitat insalubre (RHI). La RHI est une opération sous maîtrise d'ouvrage publique locale destinée, dans une optique de protection des occupants et de leur relogement, à traiter les immeubles irrémédiablement insalubres et définitivement interdits à l'habitation, par leur acquisition sous déclaration d'utilité publique. Ces opérations bénéficient de fortes subventions de l'Etat et les terrains libérés et les immeubles réhabilités doivent prioritairement accueillir des logements locatifs sociaux publics.

Le dispositif de RHI a connu une montée en puissance substantielle depuis trois ans : le montant des subventions est ainsi passé de 6,1 millions d'euros, en 2003, à 8 millions d'euros en 2004 et 17 millions d'euros en 2005 et le nombre de logements irrémédiablement insalubres démolis ou réhabilités est passé de 44 en 2002 à 443 en 2003, 477 en 2004 et 750 en 2005.

La commission d'enquête se félicite des progrès enregistrés et demande bien sûr que les efforts engagés soient poursuivis. Elle regrette cependant que les poursuites pénales demeurent exceptionnelles. Les quelques jugements recensés, ces dernières années, à Antibes, Marseille et dans le Nord sont le fruit d'une collaboration, trop rare, entre les préfetures, les communes et les procureurs de la République. La valeur d'exemplarité attachée à la sanction pénale justifierait pourtant que les poursuites soient, dans la mesure du possible, systématisées.

Recommandation n° 33 : Systématiser les poursuites pénales contre les « marchands de sommeil ».

2. La lutte contre la sur-occupation des foyers de travailleurs migrants

Si des progrès ont été accomplis en matière de résorption de l'habitat insalubre, les pouvoirs publics ne sont pas parvenus jusqu'à présent à faire reculer la sur-occupation des foyers de travailleurs migrants.

Selon M. Pierre-Yves Rébérioux, délégué général de la commission interministérielle pour le logement des populations immigrées, 100 à 150 foyers franciliens, sur un total de 240, seraient concernés par ce phénomène.

Les gestionnaires des foyers, qui appartiennent à hauteur de 55 % à la Sonacotra, n'ont pas les moyens, humains ou juridiques, de mettre un terme à la sur-occupation. Le président de cette société, M. Michel Pélissier, a souligné de plus que « *le gestionnaire est dans l'incapacité absolue de savoir si les personnes qui résident chez lui, et qui sont hébergées par des clients titulaires de la chambre et parfaitement en règle au plan du séjour, sont ou non des immigrés clandestins* ». Plus sévère, M. Pierre-Yves Rébérioux a estimé que « *les gestionnaires ont perdu le pouvoir, si tant est qu'ils l'aient jamais eu* ».

La solution consistant à mettre fin à la sur-occupation par la construction de nouveaux logements apparaît peu opérante. Une expérience en ce sens a été menée par la Sonacotra à Saint-Denis, à la demande de la municipalité. Un foyer, d'une capacité théorique de 300 places, mais qui abritait en fait 700 personnes en situation régulière et une centaine d'irréguliers, a été racheté pour être rasé et remplacé par un nombre de logements suffisant pour accueillir tous les occupants. Or, comme l'a indiqué M. Michel Pélissier, la Sonacotra constate que « *sur les premiers foyers livrés, la sur-occupation se produit. Cela veut dire que les premiers qui ont été relogés dans la dignité se sont empressés de faire venir un certain nombre de leurs proches* ». La construction de nouveaux foyers exerce donc un effet « d'appel d'air », dont on peut supposer qu'il affecte tant des étrangers en situation régulière qu'irrégulière.

Les gestionnaires de foyers peuvent recourir à la justice, pour tenter de mettre un terme aux situations de sur-occupation, mais ces démarches ont souvent peu d'effets. Ils peuvent demander l'autorisation de faire accompagner un huissier par les forces de police pour contrôler, au petit matin, l'identité des occupants des foyers, puis saisir à nouveau la justice pour demander la résiliation du contrat de location des résidents qui hébergent des sur-occupants. Mais ces procédures sont rarement suivies d'expulsions car, comme l'a noté de manière désabusée M. Michel Pélissier, « *lorsque tout cela est fait, les personnes restent sur place parce qu'aucune force de police ne souhaite les mettre à la rue.* »

Il n'existe pas de solution simple à ce problème humainement très complexe. Il semble à la commission d'enquête qu'il pourrait cependant être mieux traité s'il faisait l'objet d'une **action coordonnée et cohérente des pouvoirs publics**, appuyée sur une forte volonté politique. La première étape devrait consister à établir une liste fiable des occupants des foyers, distinguant les résidents des personnes hébergées par eux. Les personnes hébergées en situation régulière devraient se voir proposer une offre de relogement, en évitant bien sûr de les regrouper dans d'autres foyers, qui deviendraient rapidement de nouvelles sources de sur-occupation. La situation des personnes en situation irrégulière devrait être examinée attentivement par la préfecture pour aboutir soit à une régularisation, soit à une procédure d'éloignement.

Recommandation n° 34 : Mener une action volontariste, reposant sur une coordination de l'ensemble des services de l'Etat, pour lutter contre la sur-occupation des foyers de travailleurs migrants.

3. La lutte contre les constructions illicites à Mayotte et en Guyane

A Mayotte et en Guyane, l'ampleur de l'immigration clandestine aboutit à une **multiplication des constructions illicites** et à la reconstitution de véritables bidonvilles.

On peut estimer à environ un millier le nombre de constructions illicites réalisées chaque année en Guyane ; un récent recensement a permis de dénombrer environ 8.500 constructions bâties, en toute illégalité, sur des terrains appartenant à l'Etat ou aux collectivités territoriales.

A Mayotte, la délégation de la commission d'enquête a visité la commune de Koungou dont des quartiers entiers sont constitués d'habitats informels.

Les règles habituelles de démolition des constructions illicites apparaissent inopérantes au regard de l'ampleur du phénomène. Elles requièrent une décision de justice, qui intervient souvent dans des délais très longs, et qui n'est pas toujours ensuite exécutée, pour des raisons aisément compréhensibles : leur exécution pose le problème du relogement des populations concernées et peut, par ailleurs, créer des troubles.

De fait, il n'y a quasiment pas de démolition au titre des infractions à l'urbanisme à Mayotte. En Guyane, l'effort de démolition a cependant été intensifié en 2005 : 78 dossiers ont été financés pour un montant total de 350.000 euros. Les premières démolitions ont donné lieu à des incidents publics. Elles concernaient surtout des constructions à la fois illicites et dangereuses.

Cette situation conduit à **préconiser, par réalisme, la régularisation d'un certain nombre de constructions illicites**. En Guyane, la régularisation de zones d'occupation spontanée anciennes est aujourd'hui à l'étude ; elle implique la réalisation de réseaux collectifs et la cession des terrains aux occupants. Sont notamment concernées les zones de Cogneau, Lamirande et Cotonnière à Matoury.

M. Richard Samuel, haut fonctionnaire de défense, directeur des affaires politiques, administratives et financières au ministère de l'outre-mer, a souligné, en outre, que d'importantes opérations de rénovation urbaine allaient être conduites à Cayenne, ainsi qu'à Fort-de-France en Martinique et à Pointe-à-Pitre en Guadeloupe, pour la résorption des bidonvilles. Il a cependant reconnu que « *les opérations de renouvellement urbain sont constamment à renouveler du fait même de l'arrivée massive d'immigrants* ». Cela confirme

la nécessité de conduire une politique globale en matière d'immigration, l'action sur les conditions du séjour étant de peu d'effet en l'absence de maîtrise des flux.

L'inefficacité des procédures de démolition conduit également à s'interroger sur l'utilité d'une procédure simplifiée, recommandée par beaucoup d'acteurs locaux ainsi que par des missions d'inspection. Il s'agirait notamment de donner au préfet le pouvoir d'ordonner les démolitions, sans passer par les tribunaux.

On peut signaler que l'ordonnance du 28 juillet 2005, relative à l'actualisation et à l'adaptation du droit de l'urbanisme à Mayotte, contient déjà une mesure dérogatoire applicable aux habitations occupées par des clandestins, puisque son article 4 subordonne la protection des occupants, en cas d'expropriation à l'occasion d'opérations d'aménagements publics, à leur entrée et à leur séjour régulier sur le territoire. Il est arrivé, en effet, que des opérations d'aménagement, la construction d'une rocade par exemple, soient considérablement ralenties à cause de la présence de constructions illicites.

La mission d'information de la commission des Lois de l'Assemblée nationale sur la situation de l'immigration clandestine à Mayotte s'est montrée très réservée sur cette orientation, au nom du respect des principes de notre Etat de droit. Elle a préféré préconiser une mobilisation des services de l'Etat, dans le cadre des règles actuelles.

La commission d'enquête ne peut que souscrire à cet appel à la mobilisation des services de l'Etat ; **elle est néanmoins favorable à ce que des adaptations législatives soient étudiées, au cas où cette mobilisation se révélerait insuffisante**, et rappelle que des possibilités d'adaptations législatives outre-mer sont prévues par la Constitution.

<p>Recommandation n° 35 : Mobiliser les services de l'Etat pour combattre les constructions illicites outre-mer. Envisager la création d'une procédure simplifiée pour la démolition des constructions illicites.</p>
--

C. FAUT-IL REMETTRE EN CAUSE LES DROITS RECONNUS AUX ÉTRANGERS EN SITUATION IRRÉGULIÈRE ?

Dans son rapport public particulier de 2004, la Cour des comptes estimait que les agents publics étaient parfois confrontés à des « injonctions paradoxales » : alors que le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile sanctionne lourdement l'aide au séjour irrégulier, le code de l'action sociale et des familles, ainsi que des circulaires du ministère chargé des affaires sociales et du ministère de l'éducation nationale, imposent aux agents d'accueillir tous les publics, sans s'attacher à une condition de régularité du séjour. La Cour ajoutait qu'un « quasi-statut » de l'immigrant en situation irrégulière s'était mis en place.

La commission d'enquête s'est bien sûr interrogée sur l'éventuel effet « d'attractivité » résultant de ces dispositions à caractère social et sur l'opportunité de les remettre en cause, pour décourager les candidats à l'immigration irrégulière. Elle a conclu qu'une telle orientation serait peu compatible avec les principes qui gouvernent notre République, présenterait plus d'inconvénients que d'avantages et n'aurait vraisemblablement pas de réel effet dissuasif sur les flux migratoires. Elle a jugé, par ailleurs, l'expression « quasi-statut » contestable, dans la mesure où les droits reconnus aux étrangers en situation irrégulière visent, pour l'essentiel, à faire face à des situations d'urgence et à assurer la protection des mineurs.

1. Les droits sociaux reconnus aux étrangers en situation irrégulière

La République reconnaît aux étrangers en situation irrégulière le bénéfice de certains droits sociaux. L'article L. 111-2 du code de l'action sociale et des familles leur ouvre droit aux prestations versées en cas d'admission dans un centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), aux prestations de l'aide sociale à l'enfance (ASE), ainsi qu'à l'aide médicale d'Etat (AME). Les enfants des étrangers en situation irrégulière ont par ailleurs droit à la scolarisation.

a) Le droit à un hébergement d'urgence

Le droit à l'hébergement d'urgence doit, en premier lieu, être bien distingué d'un éventuel droit au logement : l'accès tant au logement social qu'aux foyers de travailleurs migrants est subordonné à une condition de régularité du séjour ; en revanche, l'accès aux structures d'hébergement d'urgence n'est pas soumis à une condition de régularité du séjour et est accordé au regard d'une **situation de détresse**.

Les structures d'hébergement d'urgence

Notre dispositif d'hébergement d'urgence comprend :

- les centres d'hébergement d'urgence, qui disposent d'une capacité d'accueil de 12.200 places, et offrent un hébergement de courte durée ;
- des nuitées d'hôtels financées par l'Etat pendant la période hivernale, à hauteur de 8.000 places fin 2005 ;
- les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), qui sont des dispositifs temporaires d'hébergement et d'insertion à destination des personnes, ou des familles, confrontés à de graves difficultés financières et ayant la faculté de retrouver, à terme, leur autonomie sociale ; les 735 CHRS présents sur le territoire disposent d'une capacité d'accueil de 31.300 places ;
- 1.200 places louées par des associations dans le cadre du dispositif de l'allocation de logement temporaire (ALT).

Il est impossible de déterminer avec précision le nombre d'étrangers en situation irrégulière accueillis dans ces diverses structures.

L'accueil dans les centres d'hébergement d'urgence (ou dans les hôtels) n'étant pas subordonné à une condition de régularité du séjour, il n'est même pas formellement demandé aux personnes hébergées de présenter un document d'identité ou un titre de séjour à leur arrivée. Les responsables des centres ne sont donc pas en mesure de connaître la situation des personnes accueillies au regard du droit au séjour. Dans les CHRS, où la durée de séjour moyen est plus longue, l'identité des personnes, ainsi que leur situation sur le plan du séjour sont généralement connus, mais aucune enquête visant à recenser les personnes en situation irrégulière n'a jamais été effectuée.

Toutefois, dans un rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et de l'Inspection générale de l'administration (IGA) du 24 janvier 2004, une estimation d'une catégorie de personnes en situation irrégulière, les déboutés du droit d'asile, a pu être produite à partir d'une enquête réalisée auprès des directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS). Le nombre de déboutés était estimé, en 2003, à :

- 300 dans les centres d'hébergement d'urgence ;
- 200 dans les logements temporaires financés par l'ALT ;
- 600 dans les CHRS ;
- 4.000 dans les hôtels.

Les familles déboutées du droit d'asile sont aujourd'hui encore accueillies principalement à l'hôtel, majoritairement en région parisienne. On dénombre actuellement 6.100 personnes déboutées du droit d'asile ou sans-papiers hébergées dans des hôtels parisiens ou de la petite couronne.

b) Le droit à l'aide médicale de l'Etat (AME)

L'aide médicale de l'Etat, régie par les articles L. 251-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles, résulte, sous sa forme actuelle, de la loi du 27 juillet 1999, portant création d'une couverture maladie universelle. Avant cette réforme, l'AME bénéficiait à 4,5 millions de personnes défavorisées, françaises ou étrangères, qui sont désormais couvertes pour la plupart par la CMU. L'AME ne concerne plus que des catégories résiduelles de populations, principalement des étrangers séjournant en France dans des conditions irrégulières.

Le nombre de bénéficiaires de l'AME, qui a fortement progressé depuis la création du dispositif, était proche de 180.000 personnes à la fin de l'année 2005.

Evolution du nombre de bénéficiaires de l'AME

Situation en fin de trimestre	Bénéficiaires	Dont ayants droit
2000		
4 ^{ème} trimestre	74.919	20.952
2001		
1 ^{er} trimestre	89.848	24.210
2 ^{ème} trimestre	102.282	26.473
3 ^{ème} trimestre	117.631	29.950
4 ^{ème} trimestre	139.074	34.103
2002		
1 ^{er} trimestre	153.314	36.700
2 ^{ème} trimestre	165.480	38.792
3 ^{ème} trimestre	176.302	41.559
4 ^{ème} trimestre	145.394	34.129
2003		
1 ^{er} trimestre	167.403	40.199
2 ^{ème} trimestre	152.010	35.725
3 ^{ème} trimestre	164.569	39.650
4 ^{ème} trimestre	170.316	42.557
2004		
1 ^{er} trimestre	163.763	41.918
2 ^{ème} trimestre	155.719	40.975
3 ^{ème} trimestre	152.342	41.066
4 ^{ème} trimestre	146.297	40.533
2005		
1 ^{er} trimestre	158.600	43.473
2 ^{ème} trimestre	170.184	45.668
3 ^{ème} trimestre	174.864	46.772
4 ^{ème} trimestre	178.689	47.889

Source : CNAMTS

Le coût budgétaire du dispositif s'est également fortement alourdi : il n'était que de 200 millions d'euros en 2001 et devrait s'élever à 470 millions d'euros en 2005. Il a atteint son niveau le plus élevé en 2003, année durant laquelle les dépenses ont dépassé les 500 millions d'euros.

Dépenses effectuées au titre de l'aide médicale d'Etat

	Dépenses par trimestre	Évolution sur les 4 derniers trimestres
Solde au 31 décembre 1999	36 845 304,17	-
Année 2000	76 767 341,26	-
2001		-
1 ^{er} trimestre	35 837 473,22	-
2 ^{ème} trimestre	39 116 547,51	-
3 ^{ème} trimestre	59 191 067,55	211,0
4 ^{ème} trimestre	73 367 506,85	207,5
2002		
1 ^{er} trimestre	57 711 713,95	229,4
2 ^{ème} trimestre	74 321 475,12	264,6
3 ^{ème} trimestre	151 198 576,98	356,6
4 ^{ème} trimestre	94 066 827,75	377,3
2003		
1 ^{er} trimestre	118 830 839,91	438,4
2 ^{ème} trimestre	122 038 397,31	486,1
3 ^{ème} trimestre	154 095 961,01	489,0
4 ^{ème} trimestre	110 504 621,27	505,5
2004		
1 ^{er} trimestre	129 213 199,40	515,9
2 ^{ème} trimestre	105 587 204,23	499,4
3 ^{ème} trimestre	92 598 294,42	437,9
4 ^{ème} trimestre	95 094 716,86	422,5
2005		
1 ^{er} trimestre	89 945 395,21	383,2
2 ^{ème} trimestre	82 676 108,44	360,3
3 ^{ème} trimestre	97 742 196,92	365,5
4 ^{ème} trimestre	(106 545 104,81)	(provisoire)

Source : CNAMTS

Pour limiter la dérive constatée des dépenses budgétaires, la loi de finances rectificative pour 2003, en date du 30 décembre 2003, a rendu **plus restrictives** les conditions d'accès à l'AME. Elle a imposé aux demandeurs de remplir deux conditions :

– une condition de **séjour** : le demandeur doit justifier d'une durée de séjour ininterrompue de trois mois sur le territoire national ;

– une condition de **ressources** : le demandeur doit disposer de ressources inférieures à un plafond, variable selon la composition du foyer et selon que l'étranger réside en France métropolitaine ou outre-mer ; ce plafond est identique à celui exigé pour l'attribution de la CMU complémentaire¹.

Les décrets n^{os} 2005-859 et 860 du 29 juillet 2005, relatifs à l'AME, ont notamment précisé la nature des ressources prises en compte et la période sur laquelle porte leur évaluation, les conditions d'agrément des associations ou organismes qui assurent la domiciliation postale des bénéficiaires et les assistent dans leurs démarches et les pièces justificatives à fournir pour vérifier le respect des conditions nécessaires pour accéder à l'AME. Ils ont mis fin au **principe déclaratif**, qui permettait à l'étranger sans-papiers de justifier, par une simple déclaration écrite, de son identité ou de ses ressources.

Cette réforme a suscité de vives critiques ; après la publication des décrets de 2005, un collectif rassemblant 80 organisations -associations de défense des étrangers, de lutte contre les discriminations et les exclusions, associations humanitaires, syndicats, partis politiques, etc.- a lancé un appel intitulé « *Sans-papiers : non à l'exclusion des soins* ».

La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) a également fait part de sa désapprobation dans son *Avis sur la préservation de la santé, l'accès aux soins et les droits de l'homme* du 19 janvier 2006. Elle estime que « *la création d'un obstacle financier pour l'accès aux soins des personnes très démunies, fussent-elle en séjour irrégulier, va à contre-courant d'une politique pertinente de santé publique, du droit à la santé, de la non-discrimination et du droit à la dignité garanti par de multiples textes ratifiés par la France* ». Elle ajoute que « *l'exigence de justificatifs difficiles à réunir, pour l'accès aux droits des personnes très démunies, fussent-elles en séjour irrégulier, va à contre-courant de l'objectif général de la loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998* » et « *réitère le fait que la jouissance des droits fondamentaux doit être déconnectée des préoccupations de politique migratoire* ».

La commission d'enquête comprend les inquiétudes ainsi exprimées et est consciente de la grande vulnérabilité des étrangers en situation irrégulière et de la nécessité de leur garantir l'accès aux soins.

Elle observe toutefois que le nombre de bénéficiaires de l'AME ne s'est pas effondré, à la suite des réformes de 2003 et 2005, et qu'il n'a même, au contraire, jamais été aussi élevé, puisqu'il était de 178.000 à la fin de l'an dernier. Cette simple constatation devrait conduire à relativiser le risque d'« exclusion » des sans-papiers du dispositif de l'aide médicale de l'Etat.

¹ Le plafond est de 587,16 euros par mois pour une personne seule en France métropolitaine, de 1233,05 euros pour un foyer de quatre personnes.

Elle considère, en outre, que le respect des droits fondamentaux n'interdit pas de faire preuve de rigueur dans la gestion des prestations sociales délivrées par l'Etat, que les bénéficiaires soient de nationalité française ou étrangère, réguliers ou irréguliers. Les mesures adoptées ces dernières années ont pour objectif de lutter contre les fraudes et les abus qui peuvent se manifester à l'occasion des demandes d'AME.

L'accès des ressortissants français et des étrangers en situation régulière à l'assurance maladie est subordonné à une durée de résidence sur le territoire de trois mois et la réforme de 2003 n'a fait qu'étendre cette règle aux étrangers en situation irrégulière. L'ancien système, qui offrait un accès immédiat à une couverture individuelle des frais de santé pendant un an, constituait une **forte incitation à des entrées irrégulières sur le territoire**.

Concernant la suppression du principe déclaratif, la commission d'enquête rappelle qu'un rapport de l'IGAS de février 2003 avait mis en exergue l'impossibilité dans laquelle se trouvaient les organismes instructeurs des demandes d'aide médicale de l'Etat d'apprécier la situation réelle des demandeurs. Un sondage fait à la CPAM de Paris avait montré, par exemple, que 99 % des dossiers de demande d'AME comportaient une attestation sur l'honneur des ressources et 40 % une attestation sur l'honneur de la résidence en France. Or, il serait difficilement compréhensible que les étrangers présents en France en situation irrégulière soient exonérés de toute justification, alors même que le bénéfice des prestations sociales accessibles aux nationaux et aux étrangers réguliers, qu'il s'agisse de la CMU, de l'allocation adulte handicapé (AAH) ou encore du revenu minimum d'insertion (RMI), implique la présentation de pièces à l'appui de la demande.

De plus, la liste des pièces susceptibles d'être fournies est adaptée aux conditions de vie des populations concernées et **n'est pas limitative**.

Il faut également souligner que les étrangers ne remplissant pas les conditions pour être éligibles à l'AME, mais ayant besoin de **soins urgents**, dont l'absence mettrait en jeu le pronostic vital ou pourrait conduire à une altération grave et durable de leur état de santé, sont pris en charge par les hôpitaux. Ces derniers ont une obligation de soins, indépendamment de la solvabilité du patient ou de sa possession d'une couverture santé. Une circulaire de mars 2005 a précisé les protections accordées aux personnes par ce dispositif. Sont considérés comme urgents :

- les soins destinés à éviter la propagation d'une pathologie à l'entourage ou à la collectivité (pathologies infectieuses transmissibles telles que la tuberculose ou le sida par exemple) ;
- les examens de prévention réalisés durant et après la grossesse, ainsi que les soins à la femme enceinte et au nouveau-né ;
- les interruptions de grossesse pour motif médical et les interruptions volontaires de grossesse.

Compte tenu de la vulnérabilité particulière des enfants et des adolescents, **tous les soins et traitements délivrés à l'hôpital aux mineurs résidant en France, qui ne sont pas effectivement bénéficiaires de l'aide médicale de l'État, sont également réputés répondre à la condition d'urgence vitale précitée.**

Il convient enfin de préciser que la loi de finances rectificative pour 2002, du 30 décembre 2002, a introduit le principe d'une participation du bénéficiaire de l'AME au financement des soins, selon une logique de « **ticket modérateur** ». Cependant, les décrets d'application nécessaires à la mise en œuvre de cette mesure, difficiles à élaborer techniquement dans un dispositif caractérisé par le mécanisme du tiers payant, ne sont toujours pas parus, de sorte que les personnes éligibles à l'AME continuent, à ce jour, de bénéficier d'une entière gratuité des soins. Le projet de décret n'envisage, en tout état de cause, qu'une participation très modique, qui ne serait pas de nature à remettre en cause l'accès des étrangers aux soins, et qui ne serait pas due en cas d'affection de longue durée.

c) L'accès aux prestations de l'aide sociale à l'enfance (ASE)

L'accès aux prestations de l'ASE n'est subordonné ni à une condition de régularité du séjour, ni à une durée minimale de résidence en France (articles L. 111-1 et L. 111-2 du code de l'action sociale et des familles). La condition essentielle pour en bénéficier est **l'état de besoin**. Les prestations sont servies dans l'intérêt de l'enfant et comprennent :

- des aides financières à domicile, destinées à aider une personne ayant à sa charge un enfant à assurer son entretien, sa sécurité et sa conduite, lorsque ses ressources sont insuffisantes ;
- l'intervention à domicile d'un éducateur ;
- l'hébergement, qui peut concerner des mères isolées avec enfant de moins de trois ans, en vue de leur réinsertion sociale et professionnelle, ou des mineurs.

L'ASE demeure régie par un principe déclaratif : le demandeur qui ne peut produire les justificatifs requis peut prouver son identité, le montant de ses ressources ou son adresse par une déclaration sur l'honneur.

L'ASE est gérée par les départements et le bénéfice des prestations est accordé sur décision du président du conseil général.

En matière d'immigration clandestine, l'un des défis majeurs que doivent relever les conseils généraux est la prise en charge des **mineurs étrangers isolés**, répartis dans environ vingt-cinq départements, et dont le nombre est évalué à 3.000, auxquels s'ajoutent 1.200 jeunes majeurs.

Il ressort de l'audition de MM. Philippe Leroy, président du conseil général de la Moselle, et Eric Delzant, directeur général des services du conseil général du Pas-de-Calais, que les départements, attendent un plus grand soutien de l'Etat pour la prise en charge de ce public particulièrement difficile.

Depuis 2003, le conseil général du Pas-de-Calais, considérant que l'accueil des mineurs étrangers isolés relève plus de l'accueil des étrangers que de la protection des mineurs au sens de l'ASE, demande même que leur prise en charge soit désormais entièrement confiée à l'Etat. Le coût de leur prise en charge équivaut à 1 % des recettes fiscales du département. Exclusivement présents dans le Calaisis, ces jeunes cherchent à gagner l'Angleterre et, n'ayant pas le projet de s'insérer durablement dans notre pays, demeurent généralement très peu de temps dans les structures d'accueil du département.

La première difficulté rencontrée tient aux **conditions d'accueil des mineurs étrangers isolés**. Les départements sont confrontés à de graves problèmes d'interprétariat et apprécieraient que les services de l'Etat effectuent un premier diagnostic sur la situation du jeune, et reconstituent son parcours personnel, avant de le confier au département.

La commission d'enquête note que l'Etat finance plusieurs dispositifs d'accueil des mineurs isolés, tous situés en Ile-de-France, et suggère qu'ils soient éventuellement étendus, après évaluation, aux autres départements concernés :

- à l'intention des mineurs isolés demandeurs d'asile, l'Etat a créé en 1999 un **centre d'accueil des mineurs isolés demandeurs d'asile** (CAOMIDA) ; situé à Boissy-Saint-Léger, ce centre ne compte cependant que 33 places ;

- à l'intention des mineurs en provenance de l'aéroport de Roissy, la préfecture du Val d'Oise a ouvert un **lieu d'accueil et d'orientation** (LAO), implanté à Taverny ; le LAO effectue un bilan de la situation des mineurs et recherche des solutions adaptées (recherche de liens familiaux en France ou à l'étranger, placement...) ; le centre dispose d'une capacité d'accueil de 30 places ;

- créé en octobre 2002, le **dispositif parisien d'accueil des mineurs étrangers isolés** intervient en amont de la prise en charge par l'ASE ; il repère les mineurs présents sur la voie publique, prend contact avec eux et les oriente vers les dispositifs adaptés.

Dans un rapport de janvier 2005¹, l'IGAS recommande de créer, au niveau départemental ou régional, des « plates formes », ou des « réseaux coordonnés », rassemblant les services compétents, afin d'évaluer, en quelques

¹ *Mission d'analyse et de proposition sur les conditions d'accueil des mineurs étrangers isolés en France, rapport présenté par Jean Blocquaux, Anne Burstin et Dominique Giorgi, membres de l'Inspection générale des affaires sociales, janvier 2005.*

semaines ou en quelques mois, la situation du jeune et de l'orienter. L'IGAS considère que « *cette phase d'évaluation-orientation ressortirait de la compétence de l'Etat* ».

L'Etat pourrait donc apporter une aide précieuse aux services de l'ASE, en assumant cette première fonction d'évaluation et d'orientation, et peut s'inspirer, pour cela, de l'expérience du LAO de Taverny.

Recommandation n° 36 : Confier à l'Etat la fonction d'évaluation de la situation des mineurs étrangers isolés et leur orientation, en s'inspirant des expériences menées en Ile-de-France.

Sur le plan financier, le rapport de l'IGAS estime le coût de la prise en charge des mineurs isolés par les départements entre 74 et 121 millions d'euros, selon les hypothèses retenues.

Sans retirer aux départements la responsabilité de l'accueil des mineurs, qui bénéficient ainsi de la grande expérience des conseils généraux en la matière, il serait envisageable que les départements reçoivent un financement particulier de l'Etat pour assumer cette fonction.

L'article L. 228-5 du code de l'action sociale et des familles prévoit déjà que, lorsque des mineurs sont accueillis sur le territoire national à la suite d'une décision gouvernementale prise pour tenir compte de situations exceptionnelles (comme l'a été la crise du Kosovo par exemple), les dépenses en résultant pour l'ASE sont intégralement prises en charge par l'Etat, selon des modalités définies par convention.

Dans la mesure où l'Etat est seul compétent pour définir la politique d'accueil des étrangers, il ne serait pas illogique qu'il assume la charge financière de l'accueil des mineurs étrangers isolés. La commission d'enquête note que cette piste avait déjà été évoquée, en 2004, par la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale¹.

Recommandation n° 37 : Prévoir une participation plus importante de l'Etat au financement de la prise en charge des mineurs étrangers isolés.

¹ Avis n° 1864 (Assemblée nationale, douzième législature) de M. Jean-Marie Rolland, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 2005.

Les conseils généraux sont confrontés, ensuite, à des incertitudes juridiques et à un certain **flou** quant aux compétences des services concernés, auxquels il faudrait remédier.

Il est en particulier difficile de déterminer si les décisions concernant l'enfant doivent être prises par le juge des tutelles ou par le juge des enfants. En vertu de l'article 375 du code civil, le juge des enfants est compétent pour prendre des mesures éducatives au profit des mineurs en danger. Le juge des tutelles intervient, pour sa part, lorsque l'autorité parentale est vacante et peut confier la tutelle de l'enfant au département¹. Si le département est désigné tuteur légal, il est alors pleinement responsable des mesures éducatives concernant l'enfant. Si le juge des enfants est saisi, le département doit mettre en œuvre les mesures éducatives prescrites et agit alors sous le contrôle du magistrat.

Cette difficulté pourrait être résolue en s'inspirant de la convention conclue, à Paris, entre l'ASE et le Parquet ; le recours au juge des tutelles est privilégié et la saisine du juge des enfants est réservée aux cas de dangers avérés encourus par l'enfant, mis en évidence par une enquête.

Déjà abordée dans ce rapport, la question de la compétence reconnue, ou non, au juge des enfants pour prendre des mesures d'assistance éducative en faveur des mineurs placés en zone d'attente est également posée.

Recommandation n° 38 : Clarifier les compétences du juge des tutelles et du juge des enfants en matière de prise en charge des mineurs étrangers isolés.

Une autre question difficile est celle du **devenir des jeunes ayant atteint l'âge de dix-huit ans** qui, devenus majeurs, sont alors susceptibles d'être reconduits à la frontière. Ces procédures d'éloignement sont souvent mal vécues par les personnels des conseils généraux qui se sont investis dans le suivi des adolescents, lesquels sont parfois engagés dans un parcours réussi d'intégration. Les conseils généraux accordent, le plus souvent, aux jeunes majeurs qui le souhaitent, le bénéfice du « contrat jeune majeur », qui permet la prise en charge par le département des dépenses rendues nécessaires pour l'achèvement de leur parcours d'étude ou d'apprentissage. Comme l'a souligné M. Philippe Leroy, « *il est un fait [...] que la sortie après dix-huit ans est un problème préoccupant parce que nos personnels qui ont suivi les jeunes pendant quelques années n'y sont pas indifférents et que la vie est complexe* ».

¹ Articles L. 373-5 et suivants du code civil.

Jusqu'à l'adoption de la loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, l'article 21-12 du code civil prévoyait un accès de droit à la nationalité française pour les mineurs confiés à l'ASE, sans condition de durée. Cette disposition était exploitée par des filières qui faisaient entrer en France des jeunes proches de la majorité, afin qu'ils obtiennent rapidement la nationalité française. Depuis la réforme, une durée minimale de prise en charge par l'ASE, fixée à trois ans, est prévue ; comme la grande majorité des mineurs isolés parviennent sur le territoire après l'âge de quinze ans, fort peu peuvent prétendre à la nationalité française à leur majorité.

En mai 2005, une circulaire du ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, M. Dominique de Villepin, a invité les préfets à **admettre au séjour les jeunes majeurs ayant bénéficié d'une mesure judiciaire de placement, notamment lorsque leurs perspectives de retour dans leur pays d'origine sont très faibles, si leur situation personnelle le justifie**. Les préfets doivent s'assurer que le comportement du jeune ne représente pas une menace pour l'ordre public, vérifier l'absence de liens avec le pays d'origine et apprécier son degré d'insertion dans la société française. Selon les cas, le jeune majeur pourra obtenir une carte de séjour temporaire portant la mention « étudiant » ou « salarié ».

L'article 28 de la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 a par ailleurs assoupli les critères d'attribution de l'autorisation provisoire de travail requise pour que les jeunes placés à l'ASE puissent suivre une formation professionnelle. La circulaire invite les préfets à accorder aux jeunes soumis à ce régime une carte de séjour temporaire portant la mention « salarié » ou « travailleur temporaire », en fonction de la durée de leur contrat.

Si la commission d'enquête se félicite de ces avancées, elle observe cependant que les décisions des préfets restent discrétionnaires et que l'incertitude qui y est attachée ne favorise pas l'intégration des jeunes pris en charge par l'ASE. Ceci a amené la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale et l'IGAS à suggérer, dans les deux rapports précités, la création par la loi d'un titre de séjour spécifique à destination de ce public. Il serait accordé aux jeunes pris en charge par l'ASE, engagés dans un parcours d'insertion et qui témoigneraient de leur volonté de rester en France. L'IGAS propose même la création d'un contrat d'accueil du mineur étranger isolé, proche du contrat d'accueil et d'intégration, qui attesterait de leur volonté de demeurer dans notre pays.

Le projet de loi sur l'immigration et l'intégration retient une solution plus simple, mais qui poursuit le même objectif : il prévoit d'étendre le bénéfice de la carte de séjour portant la mention « vie privée et familiale » aux jeunes majeurs confiés, depuis l'âge de seize ans, au service de l'aide sociale à l'enfance, s'ils suivent une formation, n'ont plus de liens avec leur famille dans leur pays d'origine et en tenant compte de l'avis exprimé par l'organisme qui les a accueillis.

Recommandation n° 39 : Admettre au séjour les jeunes majeurs étrangers pris en charge par l'aide sociale à l'enfance, sous réserve d'une condition d'insertion réussie dans la société française et d'absence de liens maintenus avec le pays d'origine.

d) La scolarisation des enfants d'étrangers en situation irrégulière

Tous les enfants mineurs présents sur le territoire ont le droit d'être scolarisés, sans considération de la régularité du séjour de leurs parents ni de leurs propres conditions d'entrée. Ce droit découle du principe de l'instruction obligatoire, qui s'applique à tous les mineurs entre six et seize ans.

Pour inscrire leurs enfants à l'école, les parents doivent simplement apporter la preuve de l'identité de l'enfant (livret de famille ou extrait d'acte de naissance), de leur propre identité (passeport, carte d'identité consulaire, permis de conduire...), de leur domicile (bail, quittance de loyer, attestation d'hébergement...) et du respect des obligations de vaccination de l'enfant. Une circulaire du ministère de l'éducation nationale du 20 mars 2002 est venue préciser **qu'il n'appartenait pas à l'éducation nationale de contrôler la régularité du séjour des enfants ou de leurs parents.**

L'absence d'obligation scolaire avant six ans a pu faire douter du droit des enfants en situation irrégulière à être accueillis à l'école maternelle. L'article L. 113-1 du code de l'éducation exprime pourtant en termes très généraux le droit pour « *tout enfant* » d'être accueilli à l'école maternelle à partir de l'âge de trois ans et une circulaire du ministère, en date du 6 mars 1991, est venue rappeler que les enfants étrangers ne devaient souffrir d'aucune discrimination.

Pour les élèves de plus de seize ans, la circulaire du 20 mars 2002 précitée indique que « *pour les mineurs étrangers de seize à dix-huit ans, même s'ils ne sont pas soumis à l'obligation scolaire, il y a lieu de veiller à ce que leur scolarisation puisse être assurée, en prenant en compte naturellement leur degré de maîtrise de la langue française et leur niveau scolaire* ». Pour les jeunes majeurs, les fondements juridiques d'un droit à la scolarisation sont moins fermes mais l'incompétence des services de l'éducation nationale en matière de contrôle du séjour interdit, en pratique, de refuser l'inscription d'un élève pour ce motif.

Les principales difficultés, sur le plan juridique, apparaissent lorsqu'un adolescent entend s'engager dans une filière d'apprentissage : l'entrée en apprentissage suppose en effet de bénéficier d'une autorisation de travail, elle-même subordonnée à un séjour régulier. Il est possible, dans ce cas, de solliciter la délivrance d'une autorisation provisoire de travail, valable pendant la durée de la formation envisagée¹.

¹ Article R. 341-7 du code du travail.

La scolarisation des enfants ne fait pas obstacle à l'éloignement des familles en situation irrégulière. Auditionnés par la commission d'enquête, Mme Armelle Gardien et M. Pierre Cordelier, représentants du Réseau éducation sans frontières (RESF), ont insisté sur la solidarité qui se manifeste fréquemment, de la part des élèves et de leurs parents, ainsi que des enseignants, à l'égard des élèves invités à quitter le territoire. Le départ de ces élèves, que rien ne distinguait jusqu'alors de leurs camarades de classe, est généralement douloureusement ressenti.

Interrogé sur ce point par Mme Catherine Tasca, M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, Nicolas Sarkozy, a indiqué que *« pour les familles qui n'ont pas de titre de séjour, mais dont les enfants sont scolarisés, il n'y aurait plus d'expulsion de ces enfants, et donc de leurs parents, pendant l'année scolaire »*. Les opérations de reconduite à la frontière seront en revanche organisées pendant l'été.

e) Une exclusion de principe du bénéfice des prestations de sécurité sociale, à l'exception de celles versées au titre de la réparation des accidents du travail et des maladies professionnelles

Introduit par la loi du 24 août 1993 sur l'entrée et le séjour des étrangers, l'article L. 115-6 du code de la sécurité sociale dispose que *« les personnes de nationalité étrangère ne peuvent être affiliées à un régime obligatoire de sécurité sociale que si elles sont en situation régulière au regard de la législation sur le séjour et le travail des étrangers en France ou si elles sont titulaires d'un récépissé de demande de renouvellement de titre de séjour »*. Les étrangers en situation irrégulière ne peuvent donc percevoir ni prestations d'assurance maladie (ce qui justifie que l'AME ait été maintenue à leur intention), ni pension de retraite, ni allocations familiales.

L'application de cette règle en matière de prestations familiales a cependant été récemment contestée par la jurisprudence, avant d'être réaffirmée par le législateur.

Depuis un décret de 1987, le bénéfice des prestations familiales est subordonné à une **double condition de régularité du séjour** : les parents comme les enfants doivent être en situation régulière. Mais la Cour de cassation a condamné, dans un arrêt d'assemblée plénière du 16 avril 2004, une caisse d'allocations familiales qui avait refusé de verser des prestations à une famille qui n'était pas en mesure de présenter les pièces attestant de la régularité du séjour des enfants, considérant que *« les étrangers résidant régulièrement en France avec leurs enfants mineurs bénéficient de plein droit des prestations familiales »*.

Dans son rapport annuel pour l'année 2004, la Défenseure des enfants, Mme Claire Brisset, invitait le Gouvernement à modifier la réglementation pour la mettre en conformité avec cette jurisprudence.

Elle notait que le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies avait attiré l'attention de la France sur cette situation et qu'il la jugeait anormale, au regard des exigences de la Convention internationale des droits de l'enfant.

Estimant qu'une telle interprétation des textes risquerait d'affaiblir nos procédures de regroupement familial, le Gouvernement a, au contraire, demandé au Parlement d'adopter un amendement, dans le cadre du débat sur la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006, pour confirmer la règle en vigueur et lui donner, de surcroît, une valeur législative.

Pour M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille, « *cette mesure se justifie par une raison essentielle, qui touche d'ailleurs à l'intérêt même de ces enfants et de ces familles : avant de procéder au regroupement familial, il est vérifié que les parents ont les moyens financiers de faire vivre décentement les enfants venant de leur pays d'origine et de les accueillir dans un logement convenable (...). Si cette règle peut être contournée sans la moindre conséquence, alors, il n'y a plus de raison de penser qu'elle continuera de s'appliquer* »¹.

Le Parlement a adopté cet amendement, devenu l'article 89 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006, codifié à l'article L. 512-2 du code de la sécurité sociale. La liste des titres exigés des allocataires pour attester de la régularité de leur séjour et de celui de leurs enfants figure aux articles D. 512-1 et D. 512-2 du même code.

Il est à noter que les prestations familiales sont versées à la personne qui assume la charge permanente et effective de l'enfant, qui peut ne pas être ses parents. Il semble que cette disposition donne lieu parfois à des fraudes, notamment en Guyane, où la proportion d'étrangers en situation irrégulière est particulièrement importante. La délégation de la commission d'enquête qui s'est rendue sur place a recueilli des témoignages édifiants. Des étrangers en situation irrégulière confient leur enfant, né en France, à une personne en situation régulière qui demande le versement des allocations familiales. La double condition de régularité étant remplie, les caisses n'ont d'autre choix que d'accéder à ces demandes. Les prestations perçues sont ensuite restituées aux parents de l'enfant. La commission d'enquête ne peut, en conséquence, qu'inviter les caisses d'allocations familiales à la plus grande vigilance, pour s'assurer que les demandeurs assument effectivement la charge de l'enfant.

Une exception au principe d'exclusion des étrangers en situation irrégulière du bénéfice des prestations de sécurité sociale existe en matière de **réparation des accidents du travail et des maladies professionnelles**.

¹ Journal officiel des débats du Sénat, séance du 18 novembre 2005.

Etant considéré comme une victime, l'étranger travaillant illégalement a droit à la prise en charge des soins et au versement de la rente ou du capital prévus en cas de survenance d'un accident sur le lieu de travail ou d'apparition d'une maladie professionnelle. En pratique, la mise en œuvre de ce droit est cependant difficile, dans la mesure où il revient à l'employeur, conformément à la règle de droit commun, de déclarer les accidents du travail à la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM). Il sera naturellement peu enclin à le faire, vu les sanctions auxquelles il s'expose. S'il s'abstient, la victime dispose d'un délai de deux ans pour procéder à la déclaration ; encore faut-il que l'étranger en situation irrégulière ait connaissance de ses droits, qu'il soit à l'abri d'éventuelles pressions de l'employeur et se sente suffisamment en confiance pour informer de sa situation un organisme officiel. Les agents des caisses étant tenus au secret professionnel, il ne s'expose pas, en principe, à un risque de dénonciation auprès d'une autre administration.

2. Même s'ils contribuent à l'attractivité du territoire, les droits sociaux reconnus aux étrangers en situation irrégulière doivent être préservés

Les mesures de contrôle aux frontières ne pouvant suffire, à elles seules, à stopper l'immigration clandestine, il est légitime de s'interroger sur les moyens de réduire « l'attractivité » du territoire, afin d'inciter les candidats au départ à rester dans leur pays.

a) Une attractivité qui ne doit pas être surestimée

Lors de son audition, le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, M. Nicolas Sarkozy, a déclaré : « *il ne faut pas se cacher la réalité : les droits sociaux accordés aux clandestins sont de nature à favoriser l'attractivité de la France. Ces droits sociaux ne doivent pas être supérieurs en France à ce qui est prévu ailleurs en Europe. Ces droits sociaux ne doivent se concevoir que de manière provisoire, liés à une situation d'urgence et en attendant le retour dans le pays d'origine* ».

Les règles aujourd'hui en vigueur correspondent aux critères indiqués par le ministre d'Etat et méritent d'être préservées.

En premier lieu, l'examen des conditions d'ouverture des droits montre clairement qu'ils visent à répondre à des situations d'urgence, de grande précarité ou à des impératifs de protection des mineurs. Le bénéfice des prestations ne fait en outre pas obstacle à la mise en œuvre des procédures de reconduite à la frontière.

En second lieu, **les droits reconnus aux étrangers en situation irrégulière n'excèdent pas ce qui est couramment admis dans les Etats membres de l'Union européenne.**

L'étude des législations en vigueur dans huit Etats de l'Union européenne montre que le Royaume-Uni, l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas, l'Espagne et le Portugal ont organisé des modalités d'accès aux soins pour les immigrés irréguliers analogues à ce qui est observé en France. Ces six pays garantissent également le droit à la scolarisation pour tous les étrangers, indépendamment de leur situation au regard du droit au séjour.

Deux Etats ont en revanche une pratique plus restrictive :

- l'Allemagne accorde, en théorie, aux étrangers en situation irrégulière les mêmes droits aux prestations de santé que ceux reconnus aux demandeurs d'asile, à savoir le bénéfice des soins urgents, des vaccinations réglementaires et de la médecine préventive. La loi fondamentale reconnaît implicitement le droit à l'éducation pour les jeunes étrangers en situation irrégulière. La mise en œuvre de ces droits se heurte cependant aux dispositions de la loi du 30 juillet 2004 sur le séjour, l'activité professionnelle et l'intégration des étrangers sur le territoire fédéral, qui impose aux agents des organismes publics de prévenir, sans délai, les autorités chargées de l'immigration s'ils apprennent, dans l'exercice de leurs fonctions, la présence d'un étranger en situation irrégulière ;

- le Danemark limite aux seuls traitements urgents les prestations dont les étrangers en situation irrégulière peuvent bénéficier dans le cadre du système national de santé et subordonne la scolarisation des enfants à la régularité de leur séjour.

Les règles en vigueur ne font donc pas de la France un pays particulièrement « généreux » vis-à-vis des étrangers en situation irrégulière.

b) La remise en cause des droits sociaux reconnus aux étrangers en situation irrégulière présenterait de sérieux inconvénients

Les droits reconnus aux étrangers en situation irrégulière bénéficient, indirectement, à l'ensemble de la population, de sorte que leur remise en cause ne serait pas sans dangers.

En premier lieu, on comprend aisément que l'exclusion du système de soins d'une population, estimée entre 200.000 et 400.000 personnes, présente des risques au regard des maladies contagieuses que ces personnes sont susceptibles de véhiculer.

Les avantages qu'il y a à scolariser les enfants, plutôt qu'à les laisser livrés à eux-mêmes, apparaissent également assez évidents. Leur non scolarisation conduirait à les marginaliser et engendrerait vraisemblablement de réels problèmes de délinquance.

Plus généralement, l'exclusion des étrangers en situation irrégulière des dispositifs d'urgence risquerait de conduire à des réactions de violence désespérée, préjudiciables au maintien de la sécurité publique.

Il est douteux, de surcroît, que la remise en cause des droits reconnus aux étrangers en situation irrégulière les dissuade en grand nombre de gagner notre territoire. Les écarts de niveau de vie entre la France et les pays d'origine sont tels que les bénéfices retirés du travail illégal suffisent à justifier les risques du voyage.

Enfin, la remise en cause de leurs droits serait peu conforme aux valeurs de notre République et irait à l'encontre d'engagements internationaux ratifiés par la France.

<p>Recommandation n° 40 : Maintenir les droits sociaux reconnus aux étrangers en situation irrégulière (aide médicale d'Etat, hébergement d'urgence, scolarisation des enfants).</p>

c) La situation particulière de l'outre-mer

La situation propre à la Guyane, à Mayotte et, dans une moindre mesure, à Saint-Martin, justifie-t-elle l'adoption de mesures d'exception en matière sociale ?

Les témoignages recueillis par les délégations de la commission d'enquête ont montré que les habitants reprochaient souvent à leur hôpital d'être un facteur d'attraction de l'immigration clandestine. Comme cela a été indiqué, un grand nombre de femmes enceintes franchissent la frontière, souvent dans des conditions périlleuses, pour accoucher à Saint Laurent du Maroni ou à Mamoudzou. **La commission d'enquête ne considère cependant pas que l'exclusion des étrangers du système de soins puisse représenter, même dans ces territoires, une solution acceptable.**

Elle note que la mise en place prochaine d'un « ticket modérateur », à la charge des bénéficiaires de l'AME, devrait permettre de limiter les abus en Guyane et aux Antilles.

La situation est différente à Mayotte, puisque l'AME ne s'y applique pas. L'offre de soins était gratuite jusqu'en 2005, tant pour les ressortissants français que pour les clandestins.

L'ordonnance n° 2004-688 du 12 juillet 2004 relative à l'adaptation du droit de la santé publique et de la sécurité sociale à Mayotte, a introduit un nouvel article L. 6416-5 dans le code de la santé publique, prévoyant que « *les frais d'hospitalisation, de consultation et d'actes externes sont acquittés (...) directement par les personnes qui ne sont pas affiliées au régime d'assurance maladie-maternité de Mayotte* ». Un arrêté du directeur de l'Agence régionale de l'hospitalisation (ARH) de La Réunion et de Mayotte, en date du 9 août 2005, a fixé les tarifs appliqués, à Mayotte, aux étrangers non affiliés au régime de sécurité sociale :

- 10 euros par semaine pour une consultation (médicaments prescrits compris) ;
- 50 euros par jour d'hospitalisation ;
- 100 euros pour un acte de chirurgie ambulatoire ;
- 120 euros par jour pour un séjour en chirurgie hospitalière ;
- 300 euros pour une hospitalisation en gynécologie obstétrique.

D'après les informations recueillies par la délégation qui s'est rendue à Mayotte, les étrangers, Comoriens pour la plupart, parviennent en règle générale, à s'acquitter des sommes les plus faibles, telles que les dix euros de consultation. Ils éprouvent, en revanche, plus de difficultés à s'acquitter du forfait de 300 euros demandé pour le suivi des femmes enceintes.

Or, les médecins, à Mayotte comme en métropole, ne peuvent refuser de dispenser des soins aux patients dont la vie est menacée ou en cas d'urgence, par exemple en cas d'accouchement imminent. Les femmes enceintes qui se présentent à la maternité sont donc accueillies, même si elles n'ont pas réglé le forfait.

Il semble, par ailleurs, que les médecins aient tendance à privilégier une interprétation extensive des notions de soins vitaux ou urgents qui peut, dans certains cas, rendre inopérante la nouvelle politique de tarification. La commission d'enquête comprend que les médecins aient besoin d'un temps d'adaptation pour s'approprier les nouvelles règles, mais souhaite néanmoins rappeler la nécessité **d'appliquer avec rigueur la nouvelle réglementation**.

Ces mesures à caractère financier doivent être complétées par un renforcement de la **coopération sanitaire** avec les Etats voisins de Mayotte et de la Guyane, les Comores, d'une part, le Guyana et le Surinam, d'autre part, ainsi qu'avec les Etats des Antilles. Offrir des conditions sanitaires satisfaisantes, à un tarif abordable, aux populations locales est certainement le meilleur moyen de réduire la pression migratoire à nos frontières.

La délégation de la commission d'enquête qui s'est rendue à Saint-Laurent du Maroni a cependant pu constater que la construction d'un hôpital sur l'autre rive du fleuve, à Albina, n'avait pas dissuadé les Surinamiens de continuer à affluer vers la maternité située en Guyane. Ce qui conduit à s'interroger sur l'existence d'autres éléments d'attractivité, notamment l'espoir que peuvent avoir certains migrants de voir leurs enfants acquérir la nationalité française.

3. La question de l'accès à la nationalité française et de sa différenciation en certaines parties du territoire national

Les délégations de la commission d'enquête qui se sont rendues à Mayotte, en Guyane et en Guadeloupe ont recueilli plusieurs témoignages d'élus, de membres de l'administration et même de citoyens faisant état de l'attrait que peut présenter, pour des étrangers, l'acquisition de la nationalité française. La possibilité d'accéder ou de faire accéder leurs enfants à la nationalité française inciterait ainsi nombre de femmes enceintes ressortissantes des Comores, du Surinam ou du Guyana ainsi que de Sint-Maarten, à venir irrégulièrement sur le territoire national afin d'accoucher dans les maternités de Mamoudzou, de Saint-Laurent du Maroni et de Marigot.

Ce point de vue a été également exposé au cours des auditions menées à Paris par la commission d'enquête. Ainsi, M. Philippe Leyssène, directeur des affaires économiques, sociales et culturelles au ministère de l'outre-mer, interrogé sur l'afflux de patientes surinamiennes à la maternité de Saint-Laurent du Maroni, a indiqué que *« parmi les points relatifs à l'attractivité, j'aurais pu ajouter celui de l'acquisition de la nationalité, qui a fait souvent débat. Je pense que, dans l'exemple que vous évoquez, il y avait, certes, l'attractivité des infrastructures sanitaires qui faisait que l'on venait accoucher ici plutôt qu'ailleurs et que l'on franchissait le fleuve, mais il y avait aussi l'espoir, si ce n'est pour soi, du moins pour ses enfants, de devenir français. »*

L'accès à la nationalité française n'est pas un droit et les conditions requises pour y parvenir ont été considérablement renforcées depuis 1993. Contrairement à ce qui est souvent énoncé, le **droit français de la nationalité n'est pas un strict « droit du sol »** : le régime en vigueur comporte en effet des éléments tenant tant à la naissance ou la présence sur le territoire français qu'à la filiation.

Ainsi, le fait pour un enfant, de naître sur le territoire national ne lui permet de bénéficier automatiquement de la nationalité française qu'à la condition qu'il soit né de parents inconnus ou que ceux-ci soient apatrides ou

insusceptibles de lui conférer leur nationalité¹. Hors de cette hypothèse particulière et peu courante, la nationalité française ne peut être accordée, à sa majorité, à un étranger né en France de parents étrangers qu'à la condition qu'à cette date, il ait en France sa résidence effective et y ait eu sa résidence habituelle pendant une période continue ou discontinue d'au moins cinq ans depuis l'âge de onze ans².

De même, l'enfant mineur né en France de parents étrangers ne peut réclamer la nationalité française par déclaration, à partir de l'âge de seize ans, que si, à la date de celle-ci, il réside en France et y a eu sa résidence habituelle pendant une période continue ou discontinue d'au moins cinq ans depuis l'âge de onze ans. Par ailleurs, la nationalité française ne peut être réclamée, au nom de l'enfant mineur né en France de parents étrangers, à partir de l'âge de treize ans et avec son consentement personnel, qu'à la condition qu'il y ait eu sa résidence habituelle pendant cinq ans, à partir de l'âge de huit ans³.

En outre, l'acquisition de la nationalité française par la naturalisation -qui s'opère par décret- est soumise à des conditions strictes. Il convient en effet notamment que l'étranger justifie, sauf dans des cas limitativement énumérés, d'une résidence habituelle d'une durée de cinq ans à compter de sa demande de naturalisation⁴ et qu'il soit en situation régulière au regard du séjour⁵.

La question qui s'est posée à la commission d'enquête a été de savoir si l'attrait de la nationalité française était tel qu'il convenait de la rendre moins accessible et, dans cette hypothèse, si les règles relatives à la nationalité pouvaient être modifiées sans que des obstacles juridiques dirimants s'y opposent.

Sur le premier point, la commission d'enquête a constaté que l'attrait que produisait la nationalité française sur les étrangers était réel, soit par le symbole qu'il constitue, soit par les avantages réels ou présumés qui lui sont attachés. **Cet élément attractif ne doit toutefois pas être surestimé en métropole. En revanche, il apparaît réellement présent dans les départements et collectivités d'outre-mer.**

Sans doute l'incompréhension devant une législation française sur la nationalité indéniablement complexe et la prise en compte de « modèles » étrangers tels que les Etats-Unis -où la seule naissance sur le territoire national confère la nationalité américaine- expliquent-ils pour beaucoup cette situation particulière. Le rôle des filières n'est d'ailleurs pas étranger à ces croyances infondées sur le droit du sol, les rabatteurs en Haïti, en République

¹ *Articles 19 et 19-1 du code civil.*

² *Article 21-7 du même code.*

³ *Article 21-11 du même code.*

⁴ *Article 21-17 du même code.*

⁵ *Article 21-27 du même code.*

Dominicaine ou à Anjouan n'hésitant pas à faire croire à la facilité d'obtention de la nationalité française et aux droits quasi-« miraculeux » qui en découleraient. Ainsi est-il souvent affirmé, à tort, aux « candidats » à l'immigration clandestine que la seule naissance sur le territoire français permet à l'enfant d'acquérir automatiquement la nationalité française et garantit à ses parents un « statut » leur permettant d'échapper à toute mesure d'éloignement.

Constatant cette attractivité, M. François Baroin, ministre de l'outre-mer, a, en septembre 2005, évoqué dans la presse nationale la possibilité de différencier les modalités d'acquisition de la nationalité française à Mayotte par rapport à celles applicables en métropole. Auditionné par la commission d'enquête, il a néanmoins indiqué : « *Cette adaptation des conditions d'accès à la nationalité française est-elle la solution ? La réponse est non. Est-ce un sujet de réflexion ? La réponse est oui, d'abord parce que, juridiquement, la jurisprudence du Conseil constitutionnel est stable depuis 1993 en la matière, ensuite parce que l'article 74 nous permet une certaine réflexion et, enfin, parce que c'est peut-être un élément parmi d'autres qui visent à adresser un message vis-à-vis des pays sources.* »

De fait, sur un plan strictement juridique, se pose la question de savoir si les principes constitutionnels français autoriseraient la mise en place, en outre-mer, d'un droit de la nationalité spécifique.

S'agissant des **départements d'outre-mer**, régis par le principe de l'identité législative, le débat semble tranché.

L'article 73 de la Constitution, tel qu'il résulte de la révision constitutionnelle opérée par la loi du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, prévoit que les lois et règlements sont applicables de plein droit dans les départements et régions d'outre-mer mais peuvent faire l'objet d'« *adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités* ». Si cette formulation est plus extensive que celle antérieurement retenue par la Constitution¹ et interprétée restrictivement par le Conseil constitutionnel², elle **ne paraît pas autoriser, en l'état, la mise en place de règles dérogatoires en matière de droit de la nationalité**, que ces règles soient édictées par les autorités de la République ou qu'elles le soient, en vertu du pouvoir d'adaptation reconnu aux départements et régions d'outre-mer.

¹ Dans sa rédaction antérieure à la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, l'article 73 de la Constitution n'évoquait que des « mesures d'adaptation nécessitées par [la] situation particulière » des départements et régions d'outre-mer ».

² Conseil constitutionnel, décision n° 82-147 DC du 2 décembre 1982, Loi portant adaptation de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique et à La Réunion.

Lors de son audition, M. Olivier Gohin, professeur de droit public à l'Université de Paris II a ainsi indiqué, s'agissant de la Guyane, que, « *département d'outre-mer depuis 1946, la nationalité y est une compétence d'Etat qui est insusceptible d'être adaptée par son conseil régional ou son conseil général (...) et une telle adaptation par l'Etat s'y heurterait au contrôle strict que le juge constitutionnel exerce sur les caractéristiques et contraintes particulières de l'alinéa 1^{er} de l'article 72* ». Le même raisonnement doit être tenu à l'égard de la Guadeloupe, qui constitue également un département d'outre-mer.

En revanche, la possibilité de moduler, par rapport au droit métropolitain, le droit de nationalité **dans les collectivités d'outre-mer**, régies par le principe de spécialité législative, continue de faire l'objet d'un débat.

Avant la réforme opérée par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, le Conseil constitutionnel avait eu l'occasion de juger que « *l'organisation particulière* » des territoires d'outre-mer autorisait des règles dérogatoires permettant l'édiction de règles fortement distinctes du droit commun, sous la seule réserve du respect du bloc de constitutionnalité et des lois dite « de souveraineté » qui, ayant vocation à régir l'ensemble du territoire de la République, ne peuvent souffrir que des adaptations marginales. L'article 74 de la Constitution, dans sa rédaction postérieure à 2003, en prévoyant que les collectivités d'outre-mer ont « *un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République* », renforce la différenciation et l'autonomie normatives de ces collectivités à statut particulier que sont les collectivités d'outre-mer. Cette disposition a, de fait, permis à la Polynésie française de se voir dotée d'un statut lui conférant une très large autonomie, confirmée par le Conseil constitutionnel¹.

Cette latitude pourrait-elle autoriser des règles d'acquisition de la nationalité différentes à Mayotte, désormais régie par l'article 74, et ce, malgré la recherche d'assimilation juridique avec la métropole qui s'est exprimée dans la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 ?

Sur ce point, les avis des spécialistes du droit constitutionnel et du droit de l'outre-mer entendus par la commission d'enquête divergent considérablement.

Selon M. Stéphane Diémert, sous-directeur des affaires politiques au ministère de l'outre-mer, « *de façon générale, on peut estimer qu'aucun grand principe constitutionnel ne s'oppose à des différenciations en matière de droit à la nationalité, étant entendu que le droit applicable en métropole, c'est-à-dire le droit commun de la nationalité, prévoit déjà des différences : le droit du sol ne s'applique pas aux enfants de diplomates, par exemple, et*

¹ Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française ; décision n° 2004-491 DC du Conseil constitutionnel du 12 février 2004.

certains étrangers - je pense aux Algériens - bénéficient de modes d'accès particuliers à la nationalité française. Il n'y a donc pas de raison que ces différences applicables en métropole ne puissent pas être applicables ou amplifiées outre-mer. »

Il est vrai qu'à certaines époques de l'histoire récente de la France, le droit de la nationalité a pu faire l'objet de dispositions spécifiques pour l'outre-mer. Ainsi, le décret n° 53-161 du 24 février 1953 déterminant les modalités d'application du code de la nationalité française dans les territoires d'outre-mer, aujourd'hui abrogé, a imposé pour l'acquisition de la nationalité, contrairement à la métropole, que l'un des parents de l'enfant né dans un TOM soit de nationalité française. Un dispositif semblable, abrogé en 1993, fut prévu par la loi n° 73-42 du 9 janvier 1973 complétant et modifiant le code de la nationalité française pour les territoires d'outre-mer.

Toutefois, la position inverse a également été exprimée devant la commission d'enquête. Selon celle-ci, et nonobstant les législations susmentionnées, les dispositions du bloc de constitutionnalité feraient obstacles à toute différenciation en ce domaine.

En particulier, selon M. Olivier Gohin, *« la possibilité d'un droit de la nationalité dérogatoire viendrait rompre [...] l'unité de la République, de même que l'égalité des citoyens devant la loi, deux dispositifs constitutionnels : l'unité de la République à travers l'indivisibilité et l'égalité à travers la Déclaration de 1789 elle-même. Or, ces principes d'unité et d'égalité postulent que les conditions d'accès à la nationalité française soient les mêmes sur l'ensemble du territoire français. »* La commission d'enquête relève par ailleurs que des propos similaires ont été tenus par M. Bruno Genevois, président de la section du contentieux du Conseil d'Etat, ancien secrétaire général du Conseil constitutionnel, devant la mission d'information de la commission des Lois de l'Assemblée nationale sur la situation de l'immigration à Mayotte¹.

La constitutionnalité d'un texte législatif visant à distinguer Mayotte du reste du territoire national au regard des modalités d'acquisition la nationalité française ne semble donc pas, en l'état, absolument assurée, sauf à ce que la Constitution soit révisée aux fins de prévoir expressément la possibilité d'une telle différenciation au profit des collectivités régies par l'article 74 de la Constitution.

La question se pose alors de savoir si, pour limiter les flux d'étrangers en situation irrégulière en outre-mer, l'acquisition de la nationalité par les enfants nés en France de parents étrangers devrait être rendue plus restrictive sur l'ensemble du territoire national. En particulier, l'idée de soumettre

¹ Rapport n° 2932 (A.N., XIIème lég.) de M. Didier Quentin au nom de la mission d'information sur la situation de l'immigration à Mayotte, présidée par M. René Dosière, p. 58.

l'acquisition de la nationalité française par un enfant né en France de parents étrangers à une condition tenant à la régularité du séjour de ces derniers sur le territoire français a été plusieurs fois évoquée devant la commission d'enquête.

Sur ce point, la commission d'enquête juge que l'état du droit permet déjà, en grande partie, de prévenir d'éventuels abus. Au demeurant, elle estime que, si des détournements de procédures visant à obtenir indûment la nationalité française existent, ils concernent d'abord l'institution du mariage. Elle observe d'ailleurs que le Gouvernement a d'ores et déjà entrepris d'agir en présentant au Parlement un projet de loi relatif au contrôle de la validité des mariages, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale, le 22 mars 2006.

En tout état de cause, la commission d'enquête est d'avis que, plus qu'une restriction supplémentaire des conditions d'accès à la nationalité des enfants nés en France de parents étrangers, **il convient d'informer clairement les populations voisines des collectivités ultramarines sur le fait que la naissance en France n'empêche pas l'exercice des procédures d'éloignement, tant en ce qui concerne l'enfant que ses parents, et que cette seule naissance ne saurait suffire à lui conférer la qualité de ressortissant français.**

III. RÉSORBER L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE

A. LA PROBLÉMATIQUE DE LA RÉGULARISATION

Les mesures de régularisation -parfois dites aussi, dans les pays anglo-saxons, de « légalisation » ou « d'amnistie »- peuvent présenter un double inconvénient :

- d'une part, elles apparaissent largement comme un constat d'échec des politiques de contrôle de l'immigration irrégulière ;
- d'autre part, elles risquent de décrédibiliser ces politiques.

Elles n'en restent pas moins assez couramment pratiquées, soit sous forme d'opérations plus ou moins ciblées et généralement présentées comme exceptionnelles, soit sous forme de dispositifs de régularisation ponctuelle ou « au cas par cas ».

Au vu de l'expérience, il semble que l'on puisse différencier assez nettement l'efficacité respective de ces deux méthodes.

En effet, en dépit de leur grande variété, les opérations de régularisation massives ou collectives ne semblent pas avoir fait la preuve qu'elles pouvaient apporter des solutions convaincantes aux problèmes de la résorption de l'immigration irrégulière ni de la lutte contre le travail clandestin.

En revanche, sous réserve qu'elles ne puissent pas apparaître comme des incitations au séjour irrégulier ou au détournement de procédure, il est nécessaire de préserver la possibilité de recourir à des régularisations ponctuelles, qui peuvent s'avérer indispensables pour régler un certain nombre de situations inextricables ou prévenir les drames humains que peut engendrer l'inévitable complexité des règles de droit nationales et internationales régissant la situation des étrangers.

1. Les opérations de régularisation exceptionnelle

Une étude réalisée en 2004 pour le compte de la Commission européenne par un groupe de recherche sur les migrations associant des instituts de recherche allemand et américain¹ établit que, depuis 1973, des programmes de régularisation d'ampleur et de nature très variées ont été mis en œuvre dans 10 Etats membres de l'Union européenne : la Belgique, la France, l'Allemagne, la Grèce, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Grèce, l'Italie et l'Espagne.

Si l'on ajoute aux opérations répertoriées par cette étude les plus récentes « régularisations de masse » opérées en Italie et en Espagne, on dénombre une bonne trentaine de régularisations, qui ont concerné au total plus de 4,5 millions de personnes.

Centrée sur les effets supposés des régularisations sur la réduction du nombre des travailleurs en situation irrégulière, du travail clandestin et de l'économie souterraine, l'étude en dresse à cet égard un bilan mitigé, auquel font écho les préoccupations récemment exprimées par la Commission européenne.

a) Les objectifs poursuivis par les programmes de régularisation

Certaines des opérations répertoriées par l'étude se sont adressées en fait, au moins pour partie, à des cibles limitées de populations en situation irrégulière et, se rapprochant en cela de certaines régularisations « au cas par cas », ont accessoirement eu pour objet de régler des problèmes spécifiques ou d'ordre humanitaire.

¹ « *Observations on regularization and the labor market performance of unauthorized and regularized immigrants* », Migration research group, HWWA Hamburg & Migration Policy Institute, Washington DC - juillet 2004.

Il en a été ainsi, par exemple :

– des opérations dirigées vers certains groupes nationaux : accueil de citoyens bosniaques en Belgique, régularisation de quelques 2.000 clandestins pakistanais au Royaume-Uni, mesures ayant bénéficié, au Portugal, à des immigrants originaires de pays lusophones ;

– des mesures de régularisation qui ont pu bénéficier, par exemple en Allemagne, en France, en Belgique ou en Espagne, à des demandeurs d'asile dont les dossiers avaient été laissés trop longtemps en suspens ou à des personnes ne pouvant prétendre au statut de réfugié mais dont le renvoi dans le pays d'origine s'avérait néanmoins impossible.

Pour l'essentiel cependant, les motivations des régularisations étaient d'ordre économique et social : réduire l'importance de la population en situation irrégulière, « apurer » une situation favorable au développement de l'économie souterraine et du travail clandestin, faciliter l'emploi légal dans certains secteurs et, accessoirement, améliorer le recouvrement des recettes fiscales et sociales. Depuis le 11 septembre 2001, ces motivations ont pu aussi être renforcées par le souci d'une connaissance plus approfondie de la population résidant sur le territoire.

Cependant, les chances d'atteindre les objectifs économiques et sociaux des régularisations dépendent largement des relations entre immigration clandestine et travail clandestin, qui sont généralement mal connues et peuvent différer largement d'un pays à l'autre, ainsi que de l'état du marché du travail, plus ou moins favorable à l'insertion des immigrants régularisés.

Elles peuvent en outre être affectées par la définition des conditions d'accès à la régularisation.

A cet égard, on doit relever que la plupart des critères retenus se sont finalement révélés contre-productifs :

– les critères tenant à l'occupation d'un emploi légal comportent évidemment un risque élevé d'être peu opérants pour atteindre l'objectif d'une réduction de l'emploi « au noir » et requièrent en outre une collaboration des employeurs qui n'est pas toujours acquise, comme on a pu le constater en France lors de la régularisation de 1981. De même, le choix de ce critère, lors de certaines des régularisations pratiquées au Portugal, en Espagne, en Grèce ou en Italie, semble avoir eu pour effet d'exclure de nombreux candidats à la régularisation ou, pire encore, de les renvoyer à terme vers l'emploi clandestin ;

– les critères fondés sur l'ancienneté de résidence dans le pays ont pour objet de décourager, pendant et après la régularisation, l'afflux de candidats extérieurs (« l'appel d'air ») et de privilégier les immigrants pouvant

présenter les meilleures chances d'intégration et d'accès à un emploi légal. En revanche, ils laissent de côté de nombreux « clandestins », et peuvent inciter de nouveaux arrivants à venir remplacer les travailleurs régularisés. Le résultat final, contraire à l'effet recherché, peut donc être de favoriser une reconstitution rapide du « stock » de migrants en situation irrégulière ;

– la nature du titre accordé aux immigrants régularisés peut aussi influencer sur le résultat de l'opération. Ainsi la délivrance aux immigrants régularisés de permis temporaires ne garantit pas que la durée de leur séjour sera limitée : plus vraisemblablement, s'ils ne parviennent pas à trouver ou garder un emploi légal, ils retourneront vers l'emploi illégal, ce qui peut contribuer à expliquer le phénomène des « régularisations à répétition » que l'on observe dans certains Etats européens.

b) Un bilan peu concluant

Tout en prenant soin de souligner que les opérations de régularisation menées en Europe n'ont pas fait l'objet d'études suffisamment approfondies pour mesurer tous leurs effets et analyser en particulier les raisons qui ont pu limiter leur efficacité, les auteurs de l'étude en dressent un bilan global réservé, soulignant qu'au-delà des effets positifs qu'elles ont pu avoir sur l'intégration sociale et les droits des populations « régularisées », leurs effets positifs et durables sur la situation du marché de l'emploi et celle des travailleurs étrangers demeurent largement du domaine de la spéculation.

Ils relèvent en particulier, à cet égard, l'absence de différence tangible entre les pays qui ont procédé à des régularisations et les autres.

Il apparaît en effet impossible de démontrer que les premiers aient réduit sur le long terme l'importance de leur population en situation irrégulière, ou que la place de l'économie « souterraine » y soit moins importante.

Il ne paraît pas non plus établi que, dans les pays où ont eu lieu des régularisations, les travailleurs étrangers soient mieux employés, mieux rémunérés ou moins présents sur le marché du travail clandestin.

Et la principale leçon à tirer de cette comparaison résiderait dans la constatation que les opérations de régularisation ne sauraient, par elles-mêmes, modifier les « fondamentaux » du cadre social et économique d'un pays : elles ne changent rien aux raisons qui peuvent inciter les travailleurs nationaux ou immigrants à se diriger vers le marché du travail illégal, elles ne peuvent pas non plus dispenser de l'application des lois et notamment des textes régissant le droit du travail.

Enfin, même si la régularisation peut ouvrir aux immigrés qui en bénéficient un accès à l'emploi légal, cette ouverture sera de peu de conséquence pour ceux d'entre eux qui ne sont pas qualifiés, si le marché du travail légal non qualifié est structurellement trop étroit et si les travailleurs nationaux ou étrangers en situation irrégulière sont eux-mêmes confrontés au chômage.

Quant aux travailleurs qualifiés, la régularisation peut être pour eux un premier pas vers leur meilleure insertion sur le marché du travail, mais à condition qu'ils puissent également disposer d'une expérience, qu'ils maîtrisent la langue nationale et puissent faire reconnaître leurs qualifications.

c) Les questions soulevées par la Commission européenne

Une étude réalisée en juin 2004 par la Commission européenne sur les liens entre immigration légale et immigration clandestine¹ a souligné que les mesures de régularisation à grande échelle prises par certains États membres, si elles leur avaient permis de régler les problèmes posés par la présence d'un grand nombre d'immigrés clandestins sur leur territoire, ne semblaient cependant pas avoir d'effets à long terme sur la réduction de l'ampleur de l'immigration clandestine et pouvaient même constituer pour celle-ci un facteur d'attraction supplémentaire.

La Commission soutenait donc l'idée selon laquelle les régularisations ne devraient pas être considérées comme un moyen de gérer les flux migratoires et relevait qu'en réalité elles apparaissaient souvent comme une conséquence négative de la politique d'immigration menée dans d'autres domaines.

Ce constat -qui paraît de bon sens- ainsi que les réactions suscitées dans certains États membres par les récentes « régularisations massives » opérées notamment en Espagne, ont conduit la Commission européenne à présenter une proposition de décision du Conseil prévoyant une procédure d'information réciproque sur les mesures nationales en matière d'asile et d'immigration qui sont susceptibles d'avoir un impact sur les autres États membres.

Ainsi que l'a indiqué devant la commission d'enquête M. Franco Frattini, vice président de la Commission européenne, cette décision, qui a été approuvée par le Conseil Justice et affaires intérieures du mois d'avril 2005, a permis de poser le principe que de telles mesures puissent faire l'objet d'un échange de vues au sein de l'Union européenne.

¹ COM 2004 (412), 4 juin 2004.

Fondée sur l'article 66 du traité de Rome, elle prévoit que les Etats membres communiquent aux autres États membres et à la Commission les mesures qu'ils ont l'intention d'adopter, au plus tard lorsqu'elles sont rendues publiques, par le biais d'un réseau géré par la Commission sur Internet.

2. Les régularisations ponctuelles

Existant sous des formes diverses dans la plupart des pays, les procédures de régularisations individuelles ou « au cas par cas » s'avèrent souvent indispensables et ne présentent pas, dans un espace communautaire ouvert, les mêmes risques de déstabilisation et de transferts de population que les régulations collectives.

Elles n'en sont pas moins d'un maniement délicat, d'une part parce qu'elles peuvent aussi constituer un signal d'encouragement à l'immigration irrégulière et, d'autre part, en raison de la difficulté à assurer, dans la pratique administrative quotidienne, un traitement suffisamment homogène des demandes.

a) L'encadrement législatif des régularisations individuelles

C'est tout naturellement au législateur qu'il appartient de fixer les règles générales permettant d'encadrer les régularisations ponctuelles.

A cet égard on peut rappeler les préoccupations relatives à la situation des étrangers « ni régularisables, ni expulsables » qui ont conduit le législateur, en 1997 (loi dite « Debré » du 24 avril 1997 portant diverses dispositions relatives à l'immigration) puis en 1998 (loi dite « RESEDA » du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile), à définir, par référence aux dispositions de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des dispositions prévoyant la délivrance de plein droit de cartes de séjour temporaires « vie privé et familiale » afin de régler un certain nombre de situations complexes concernant des étrangers ne pouvant ni bénéficier d'un titre de séjour ni faire l'objet d'une mesure d'éloignement.

L'exercice est cependant difficile, comme l'illustrent les dispositions de la loi dite « RESEDA », désormais codifiées au 3° de l'article L. 313-11 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qui permettent à l'étranger qui justifie résider en France depuis plus de 10 ans, ou plus de 15 ans si au cours de cette période il a séjourné en qualité d'étudiant, d'obtenir de plein droit une carte de séjour temporaire « vie privée et familiale ».

On sait que le projet de loi relatif à l'immigration et à l'intégration propose la suppression de cette disposition, qui bénéficie en moyenne à quelque 2.000 étrangers par an, mais qui a probablement été aussi à l'origine de bien des espoirs déçus, en raison de la difficulté concrète de faire valoir le « droit » qu'elle définit. On mesure en effet toute la difficulté, pour un étranger arrivé jeune adulte en France, de présenter les justifications exigées s'il a vécu 10 ans dans la précarité, sans emploi légal, sans couverture sociale, dans des logements de fortune.

De même peut-on s'interroger, comme le faisait le rapport de la Cour des comptes, sur les stratégies familiales, fréquemment inspirées par des réseaux de passeurs, qui ont été à l'origine, avant la modification en 2003 de l'article 21-12 du code civil, de nombreux cas de mineurs isolés d'origine chinoise ou indienne envoyés en France pour profiter de l'opportunité d'acquérir la nationalité française avant leur majorité.

On peut donc préférer à des dispositions de cette nature, dont l'application peut parfois trahir les intentions généreuses qui avaient présidé à leur adoption, des mesures de portée peut-être moins ambitieuse mais qui ont le mérite d'apporter des réponses concrètes à des problèmes précis, telles certaines de celles prévues par le projet de loi relatif à l'immigration à l'intégration pour assurer la transposition de textes communautaires :

- l'extension du regroupement familial aux ascendants au premier degré des mineurs isolés ayant obtenu le statut de réfugié ;

- la délivrance d'un titre de séjour aux victimes d'atteintes à la dignité humaine (esclavagisme, exploitation de la mendicité...) qui témoignent ou portent plainte contre leurs exploitants.

b) L'harmonisation des pratiques préfectorales en matière de régularisation des étrangers

Plusieurs interlocuteurs de la commission d'enquête ont soulevé le problème de la divergence des pratiques préfectorales en matière de régularisation des étrangers.

Interrogé sur ce point par la commission d'enquête, le ministère de l'intérieur a fait état de l'intervention des nombreuses circulaires diffusées aux préfetures afin de préciser les modalités d'instruction des demandes d'admission au séjour des étrangers en situation irrégulière, à la lumière notamment de l'évolution de la jurisprudence administrative, et de recommander l'instauration d'un dialogue avec les collectives et associations de défenses des étrangers.

Il a également rappelé le pouvoir d'appréciation dont peuvent user les préfets, dans des situations particulièrement dignes d'intérêt, pour admettre au séjour des étrangers en dehors des critères légaux, sur la base de considérations humanitaires.

Deux circulaires du 19 décembre 2002 et du 30 octobre 2004 ont à cet égard donné des exemples de situations pouvant justifier l'usage de ce pouvoir d'appréciation. Elles concernent :

– les étrangers accompagnant des personnes malades ou handicapées de nationalité française ou régulièrement installées en France ;

– les femmes victimes de violences conjugales, de mariage forcé ou de répudiation ;

– les situations humanitaires de familles démontrant une volonté forte d'intégration au regard notamment de l'ancienneté de leur séjour habituel sur le territoire français, de leur niveau d'insertion dans la société française et de la scolarisation des enfants.

A cet égard, la commission d'enquête souhaiterait insister tout particulièrement sur la priorité qui lui paraît devoir être reconnue aux intérêts des enfants en cours de scolarité ou de formation, dont le retour dans le pays d'origine de leurs parents risque de compromettre irréparablement l'avenir personnel et professionnel.

B. L'AIDE AU RETOUR

1. Des instruments inefficaces

Les dépenses d'aide au retour des étrangers en situation irrégulière sont principalement portées par le budget de l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations. Leur montant global pour 2004 s'est élevé à 4.011.285 euros.

Deux principaux dispositifs d'aide au retour sont à distinguer.

Le premier dispositif est le programme d'aide à la réinsertion des étrangers invités à quitter le territoire. Ce programme, mis en œuvre depuis 1991 par l'ANAEM en liaison avec les préfets et les ambassadeurs, s'adresse aux étrangers dont le séjour en France n'est pas autorisé et auxquels une invitation à quitter le territoire a été notifiée. La procédure basée sur le volontariat se veut une alternative à la reconduite forcée.

L'ensemble de l'organisation du retour est pris en charge par le programme. Par ailleurs, l'étranger se voit remettre un pécule de 153 euros, plus 46 euros par enfant mineur au moment du départ. Il bénéficie également d'un accompagnement à son départ et à son arrivée pour l'aider à définir un projet professionnel à son retour.

Depuis 1991, date de création de ce programme par la circulaire interministérielle n° 91-11 du 14 août 1991, environ 14.000 personnes¹ en ont bénéficié, soit moins de 1.000 par an. Ce résultat modeste est encore plus marqué depuis 2000, le nombre médian de bénéficiaires étant plus proche de 650.

Aide à la réinsertion des étrangers invités à quitter le territoire français
(circulaire du 14 août 1991)

Répartition des candidats et personnes accompagnantes

Année	Candidats	Personnes accompagnantes		Total	Nombre de personnes par dossier
		conjoint(s)	enfants(s)		
1991	303	6	46	355	1,17
1992	1 030	44	138	1 212	1,18
1993	876	28	146	1 050	1,20
1994	1 121	22	184	1 327	1,18
1995	1 367	28	204	1 599	1,17
1996	1 404	15	225	1 644	1,17
1997	895	9	99	1 003	1,12
1998	782	8	97	887	1,13
1999	651	11	87	749	1,15
2000	555	2	69	626	1,13
2001	576	9	59	644	1,12
2002	656	3	102	761	1,16
2003	802	9	136	947	1,18
2004	582	5	88	675	1,16
Total général	11 600	199	1 680	13 479	1,16

Source : ANAEM

La ventilation par nationalité montre un extrême éparpillement ; aucune priorité ou orientation ne se dégage. Seuls les ressortissants roumains semblent avoir manifesté de 1991 à 1999 un relatif engouement pour cette aide au retour. Mais, depuis 2000, le nombre de retours annuels a brutalement chuté et ne concerne plus qu'un quarantaine de personnes en moyenne.

La commission d'enquête constate l'échec de ce programme qui peut s'expliquer par :

– le faible intérêt financier (à l'occasion d'une reconduire forcée, les frais de retour sont aussi pris en charge et le départ est organisé : bagages, fermeture de compte le cas échéant...) ;

¹ Ce nombre inclut les demandeurs proprement dit et les personnes accompagnantes (conjoint, enfant(s)).

– la brièveté du délai de dépôt de la demande. En effet, la demande de réinsertion aidée doit être déposée dans le délai d'un mois à compter de la notification de l'invitation à quitter le territoire ; les demandes intervenant après la prise d'un arrêté de reconduite à la frontière ne sont donc pas recevables.

Un second dispositif est le programme de rapatriement humanitaire défini par la circulaire n° 92-21 du 14 septembre 1992 du ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville.

Ce programme s'adresse à tout étranger séjournant en France, que son séjour soit régulier ou non, dont la situation de dénuement et de détresse justifie une aide au rapatriement. Avant 1992, il était réservé aux étrangers occupant ou ayant occupé un emploi.

Les prestations et aides fournies, ainsi que le montant du pécule, sont rigoureusement identiques à ceux du programme d'aide à la réinsertion des étrangers invités à quitter le territoire.

En 2003 et 2004, 696 et 477 personnes en ont respectivement bénéficié.

La commission d'enquête s'interroge sur l'utilité de maintenir deux programmes distincts étant donné que les aides sont identiques et qu'elles s'adressent en grande partie au même public. Une des conditions pour bénéficier du programme d'aide à la réinsertion est de ne pas être en mesure de regagner son pays d'origine par ses propres moyens financiers. Il vise donc un public dans une situation qui se rapproche peu ou prou d'une situation de dénuement et de détresse.

2. Une tentative de rénovation

L'efficacité très réduite des aides au retour a conduit l'ANAEM à compléter et à rénover son dispositif.

a) S'adapter à des publics particuliers

Une première stratégie a consisté à cibler les aides sur des publics spécifiques auxquels les aides au retour traditionnelles sont inadaptées.

Depuis 2003, a été ainsi mis en place **le programme de rapatriement de mineurs roumains**. Ce programme fait suite à un accord entre la France et la Roumanie¹. Il se justifie par les fortes particularités de

¹ Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Roumanie relatif à une coopération en vue de la protection des mineurs roumains en difficulté sur le territoire de la République française et à leur retour dans leur pays d'origine ainsi qu'à la lutte contre les réseaux d'exploitation, signé à Paris le 4 octobre 2002.

cette population et par les difficultés qu'elle pose en matière de protection de l'enfance et de délinquance. Au cours de son déplacement en Roumanie, la délégation de la commission d'enquête a pu s'entretenir avec l'ensemble des acteurs concernés.

Sur saisine du juge des enfants, l'ANAEM procède à l'organisation des retours en Roumanie en liaison avec les responsables de la protection de l'enfance et accompagne les mineurs jusqu'en Roumanie. A leur arrivée, les mineurs sont confiés par l'ANAEM à l'autorité nationale roumaine pour la protection de l'enfance. Leur prise en charge se fait en collaboration avec deux ONG roumaines et fait l'objet d'un suivi de l'ANAEM.

Le programme a concerné 9 mineurs en 2004 et 25 en 2005 selon l'ANAEM. Toutefois, selon M. Jean-Dominique Fabry, délégué de l'ANAEM en Roumanie, le nombre total d'enfants rapatriés en Roumanie s'élèverait à 43¹. L'objectif est d'atteindre une quarantaine de retour chaque année.

Ces volumes restent faibles au regard du nombre estimé de mineurs roumains isolés en France (600 à 700 individus).

Plusieurs éléments expliquent ce résultat timide².

En premier lieu, la délégation de la commission d'enquête a relevé la faible visibilité du programme et le manque de confiance réciproque, notamment du côté français. En effet, les juges des enfants n'ont pas toujours connaissance de ce programme. De plus, les acteurs français, qu'il s'agisse des magistrats, de l'aide sociale à l'enfance ou des associations, considèrent qu'un mineur roumain est mieux en France qu'en Roumanie, quand bien même ce dernier y est souvent entre les mains de filières criminelles ou erre dans la rue. Ce présupposé est erroné. Il faut relever à cet égard l'échec des mesures de protection en France. L'intérêt supérieur de l'enfant n'est pas nécessairement de rester en France, en particulier lorsque le mineur a ses parents en Roumanie.

En deuxième lieu, le consentement des mineurs serait, à tort, systématiquement recherché avant de mettre en œuvre les retours. Mme Marie Leclair, magistrate française et assistante technique auprès du ministère de la justice roumain, a rappelé que le consentement de l'enfant n'était pas requis, le juge des enfants ayant seul la responsabilité de déterminer son intérêt supérieur³.

¹ 62 depuis 2003 tous programmes confondus.

² Nos partenaires européens n'obtiennent pas de résultats sensiblement meilleurs. En Espagne et en Italie, principaux pays de destination de l'immigration roumaine avant la France, le nombre de mineurs isolés renvoyés dans leur pays est quasi-nul.

³ En revanche, comme le prévoit la loi, un mineur isolé ne peut pas faire l'objet d'une mesure d'expulsion, de reconduite à la frontière ou d'interdiction du territoire.

En troisième et dernier lieu, l'ANAEM ne retiendrait que les dossiers les plus faciles, c'est-à-dire ceux pour lesquels les risques de récidive sont faibles. 80 % des enfants rapatriés sont ainsi accueillis dans leur famille. Il s'agit aussi d'enfants ayant séjourné seulement quelques mois en France.

Bien que les résultats soient encore très modestes, il apparaît à la commission d'enquête que ce programme de retour doit être poursuivi en tenant compte des observations précédentes. L'accord du 4 octobre 2002 arrive d'ailleurs à son terme ; sa renégociation sera l'occasion d'affiner certains dispositifs. La perspective de l'adhésion à l'Union européenne, la hausse du niveau de vie et l'amélioration du dispositif de protection de l'enfance en Roumanie devraient réduire les réticences à l'encontre du rapatriement de ces mineurs.

Un autre programme très ciblé est **le programme d'accueil d'urgence des victimes bulgares des réseaux de prostitution et de traite des êtres humains**. Il est mis en œuvre depuis 2004, dans le cadre d'une convention signée avec une ONG sise à Sofia. En 2004, 11 victimes ont été ainsi prises en charge. Ce nombre peut paraître faible mais il faut le comparer à la taille limitée du public visé et à la difficulté de rapatrier des femmes menacées par les réseaux mafieux dans leurs pays.

b) Dynamiser l'aide au retour en l'associant à la politique de co-développement

L'ANAEM met en œuvre plusieurs programmes de co-développement s'adressant à des migrants qui, ayant séjourné en France, ont décidé de rentrer volontairement dans leur pays d'origine. Ils peuvent bénéficier d'un accompagnement social, d'une formation professionnelle, d'une aide technique pendant un an à l'appui d'un projet professionnel ainsi que d'une aide financière à la création de micro-projets.

Ainsi, le programme de co-développement migration (PCDM) pour la Roumanie permet de financer une formation professionnelle à hauteur de 450 euros ou la création d'une entreprise à hauteur de 3.600 euros par projet. Ce programme est mis en œuvre par l'ANAEM depuis 1999, mais bénéficie depuis 2003 d'un cofinancement du Fonds européens pour les réfugiés (FER). Une centaine de micro-entreprises ont été créées de la sorte.

Un programme similaire existe depuis 2003 à destination des ressortissants moldaves déboutés du droit d'asile ou dont le séjour a été refusé par les autorités françaises. Rapporté à la taille de ce pays, ce programme semble fonctionner correctement puisque depuis 2003, 72 projets économiques ont été financés.

En outre, l'ANAEM participe aux côtés du ministère des affaires étrangères et du ministère de l'emploi et de la solidarité au Programme Développement Local-Migration (PDLM) au Mali et au Sénégal¹. S'il a financé plus de 450 projets au Mali depuis 2000, en revanche moins de 30 l'ont été au Sénégal.

La commission d'enquête estime évidemment nécessaire de renforcer le co-développement qui pourrait devenir un levier fort pour dynamiser la politique de retour. Néanmoins, il semble que la répartition des compétences entre l'ANAEM et le ministère des affaires étrangères ne soit pas toujours très claire, chacune de ces institutions s'attribuant la responsabilité principale du programme.

c) Un nouveau programme expérimental d'aide au retour plus attractif

Conscient de l'inefficacité des aides au retour volontaire pour les étrangers en situation irrégulière, le Gouvernement a souhaité expérimenter un nouveau dispositif financièrement plus intéressant pour les étrangers.

Définie par la circulaire interministérielle du 19 septembre 2005², cette expérimentation est confiée à l'ANAEM jusqu'au 30 juin 2006 dans 28 départements pilotes.

Outre les aides déjà prévues par les programmes classiques d'aide à la réinsertion des étrangers invités à quitter le territoire et de rapatriement humanitaire, le programme prévoit le versement d'une aide financière d'un montant de 2.000 euros par adulte isolé, de 3.500 euros par couple, de 1.000 euros par enfant mineur jusqu'au troisième inclus et de 500 euros à partir du quatrième enfant. L'aide est versée en trois fois : 50 % en France avant le départ, 30 % six mois après le retour et 20 % un an après le retour. En outre, dans le pays de retour, les personnes en situation de grande précarité peuvent bénéficier d'un accompagnement social.

De la même façon que pour l'aide à la réinsertion des étrangers invités à quitter le territoire, les étrangers sous le coup d'une mesure d'éloignement ne peuvent bénéficier du programme. Ne peuvent également en bénéficier les ressortissants des pays inscrits sur la liste des pays d'origine sûrs et ayant été déboutés d'une demande d'asile.

L'hypothèse de l'expérimentation est que près de 2.500 personnes demandent à bénéficier de ce programme³. Une première évaluation à la date du 15 février 2006 indique que 278 dossiers (pour 358 personnes) ont été

¹ Pour plus de détails sur ce programme, voir page 103.

² Circulaire n° DPM/ACI3/2005/423 du 19 septembre 2005.

³ Cet objectif est à la fois ambitieux et raisonnable. Ambitieux si on le compare au nombre actuel de bénéficiaires des aides au retour et si on considère que le programme a été lancé dans seulement 28 départements depuis septembre 2005. Raisonnable étant donné que l'aide financière est nettement supérieure à celles des aides au retour existantes.

présentés¹. L'objectif fixé sera sans doute difficile à atteindre. M. André Nutte, directeur de l'ANAEM, a reconnu devant la commission d'enquête ce demi-échec : *« force est de constater [...] que les résultats ne sont pas à la hauteur des ambitions puisque, sur le dernier programme que nous avons lancé en octobre dernier, nous avons aujourd'hui un potentiel d'environ 240 départs »*.

Toutefois, avant même que l'expérimentation soit achevée et évaluée, il semble que ce programme expérimental doive être généralisé et pérennisé. Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité, a ainsi déclaré lors de son audition : *« j'ai demandé à ce que le dispositif d'aide au retour monte en puissance dans le courant du premier semestre 2006. D'ores et déjà, 32 départements sont inscrits dans cette expérimentation. Et, nous allons généraliser l'expérimentation à l'ensemble du territoire et même la proroger au-delà du 30 juin 2006 »*.

Qu'il soit ici permis à la commission d'enquête de s'étonner d'une telle décision alors que l'expérimentation n'en est qu'à ses débuts. Dans une matière où les échecs passés et actuels illustrent l'extrême difficulté à concevoir des dispositifs d'aide au retour efficaces, il est dommage de ne pas prendre un peu de temps pour évaluer et corriger les erreurs.

Cette remarque est d'autant plus fondée que ce nouveau programme pose déjà plusieurs questions.

La première concerne son articulation avec les autres aides au retour. La circulaire du 19 septembre 2005 précitée dispose d'ailleurs que l'évaluation finale devra se prononcer sur l'opportunité de substituer totalement ce programme au programme d'aide au retour créé dans le cadre de la circulaire du 14 août 1991. Ce dernier est beaucoup moins intéressant financièrement que le nouveau. On imagine mal les raisons qui pousseraient un étranger à préférer l'ancienne aide. De la même façon, il faut s'interroger sur l'intérêt de conserver le programme de rapatriement humanitaire prévu par la circulaire de 1992.

La deuxième concerne cette fois la coexistence de ce dispositif avec les programmes de co-développement développés avec le Mali, le Sénégal, la Roumanie ou la Moldavie. Pour un étranger en situation irrégulière, l'avantage comparatif est réduit. Certes, l'aide financière est un peu supérieure dans le cadre des programmes de co-développement, mais elle est accordée en vue du financement d'un projet économique. L'étranger n'est pas libre d'utiliser cet argent comme il le souhaite. D'après les premières données recueillies sur le déroulement de l'expérimentation, les maliens et les moldaves font partie des principales nationalités intéressées.

¹ 121 dossiers sont en cours d'instruction, 51 dossiers ont été acceptés pour lesquels les départs n'ont pas été effectués, 85 ont vu des départs effectifs (107 personnes) et 13 dossiers ont été annulés, dont 9 à la demande de la personne.

La troisième concerne le public visé. Selon la circulaire, le programme aurait été conçu pour convaincre les familles et les déboutés du droit d'asile de retourner dans leur pays d'origine. Or, sur les 278 dossiers déposés à la date du 12 février 2006, 235 l'ont été par des étrangers célibataires sans enfant. Seuls 23 dossiers concernaient des couples avec enfants, soit 79 personnes.

La quatrième et dernière question est relative à la limitation du bénéfice du programme aux seuls étrangers s'étant vu notifier un refus de séjour ou de renouvellement de titre de séjour et qui ont fait l'objet d'une invitation à quitter le territoire français. Les étrangers à l'encontre desquels un arrêté de reconduite à la frontière a été pris en sont exclus. Or, les premiers résultats montrent, d'une part, que plus de la moitié des demandeurs est entrée en France en 2003 ou avant, d'autre part, que les invitations à quitter le territoire de plus de la moitié des demandeurs sont périmées.

Le public visé a priori par ce dispositif, c'est-à-dire des étrangers entrés récemment comme les déboutés du droit d'asile, n'est pas majoritaire.

Une réflexion devrait être engagée sur l'ouverture des programmes d'aide au retour aux étrangers sous le coup d'un arrêté de reconduite à la frontière. La période d'expérimentation pourrait être mise à profit pour tester cette proposition.

Enfin, concernant le montant de l'aide financière allouée, certaines personnes¹ entendues par la commission d'enquête ont suggéré de l'augmenter en faisant valoir que le coût d'un éloignement forcé est bien supérieur.

Il est certain qu'un pécule encore plus élevé séduirait plus de candidats. Toutefois, il faut prendre garde à ne pas créer un effet d'aubaine. Cette aide ne doit pas devenir une prime au séjour irrégulier.

En revanche, il serait intéressant de pouvoir moduler le montant de l'aide en fonction du pays afin de tenir compte des différences de pouvoir d'achat.

Recommandation n° 41 : Expérimenter l'ouverture des programmes d'aide au retour aux étrangers sous le coup d'un arrêté de reconduite à la frontière et rationaliser le dispositif d'aide au retour.

¹ Notamment maître Dominique Tricaud, membre du Conseil de l'ordre des avocats au barreau de Paris.

C. L'ÉLOIGNEMENT

La capacité d'un Etat à éloigner les étrangers en situation irrégulière sur son territoire est une condition essentielle d'une politique migratoire crédible. A défaut, les clandestins sont d'autant plus incités à entrer sur le territoire national, quel que soit le moyen employé, que le risque d'être éloigné est faible.

Sans une politique d'éloignement ferme, l'intérêt de distinguer entre étrangers en situation régulière et irrégulière disparaît. Refuser d'éloigner, c'est s'obliger à régulariser ou à jouer le « pourrissement » en maintenant indéfiniment dans la précarité et la clandestinité les étrangers en situation irrégulière.

En tenant ce discours, la commission d'enquête ne souhaite pas signifier son indifférence à de nombreux drames humains. Au contraire, elle y a été très sensible au cours de ses auditions et de ses déplacements. Un clandestin n'est pas un criminel. C'est même souvent une victime.

Le seul chemin qui vaille d'être emprunté est celui de l'esprit de responsabilité. Il implique :

- de faire tout simplement respecter la loi en éloignant les étrangers ne pouvant se prévaloir d'un droit au séjour ;

- de concentrer la politique d'éloignement sur les personnes se trouvant en situation irrégulière depuis peu de temps, de sorte que ne se développent pas, par complaisance ou lâcheté, des situations humaines et familiales encore plus difficiles.

1. Des progrès incontestables

Tombé à un point bas inquiétant en 2001, le nombre des éloignements effectifs¹ en métropole a plus que doublé en quatre ans : 9.227 en 2001, 10.067 en 2002 (+9,1 %), 11.692 en 2003 (+16,14 %), 15.660 en 2004 (+33,9 %) et 19.841 en 2005 (+26,7 %). Cette tendance haussière semble se poursuivre en 2006 puisqu'en février, 1.791 étrangers en situation irrégulière ont été éloignés, soit une hausse de 41,81 % par rapport à février 2005².

¹ *Qui inclut les arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière, les arrêtés d'expulsion et les peines d'interdiction du territoire exécutés.*

² *M. Nicolas Sarkozy, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, a fixé aux préfets l'objectif de 25.000 éloignements en 2006.*

Outre-mer, le nombre de reconduites a également plus que doublé, passant de 7.640 pour l'ensemble de l'outre-mer à 15.588. A Mayotte, cette progression atteint 106 %, alors qu'elle est de 100 % en Guyane et de 85 % en Guadeloupe. Même si les taux portent sur des chiffres moins élevés, les hausses sont de 178 % à la Martinique et de 167 % à La Réunion. Toutefois, par rapport à 2004, le nombre d'éloignements reste stable. La quasi-paralysie de Mayotte en raison de l'interruption des liaisons maritimes commerciales avec les Comores a en effet interrompu les éloignements pendant plusieurs mois, les Comoriens représentant la moitié des étrangers éloignés outre-mer (7.614 en 2005).

Ce résultat est le fruit d'un triple effort : législatif, organisationnel et budgétaire.

La loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 est incontestablement un succès. Elle a donné les moyens et, surtout, le temps nécessaires aux services compétents pour organiser les éloignements. Elle a permis de desserrer l'état des contraintes entourant la procédure d'éloignement, dont la réussite est tributaire de multiples intervenants (transporteurs, juge administratif et juge des libertés et de la détention, places disponibles en centre de rétention administrative, consulats étrangers...). Elle a également préservé les droits des étrangers, notamment en garantissant et en aménageant l'accès à un interprète.

La mobilisation des services compétents, en particulier de la police et de la gendarmerie nationales, a été très forte et s'est traduite par l'augmentation du nombre d'interpellations d'étrangers en situation irrégulière ainsi que du nombre de délits à la police des étrangers constatés. Dans les préfectures, des pôles « éloignements » ont été créés afin de renforcer l'expertise juridique des personnels et d'assurer des permanences.

Enfin, les budgets nécessaires ont été dégagés. Un effort sans précédent est engagé pour moderniser les centres de rétention administrative (CRA) et augmenter leur capacité afin de faire face à la hausse des éloignements¹. En 2005, le taux moyen d'occupation des CRA s'est élevé en moyenne à 83 %.

La capacité d'accueil en CRA est essentielle car, si les places manquent, les étrangers interpellés doivent être relâchés. Il est très rare qu'un étranger puisse être éloigné sans être retenu dans un CRA le temps d'organiser son retour. Faute de places, les services de police gèrent la pénurie et renoncent parfois à retenir des étrangers dont ils savent à la vue de leur dossier que l'éloignement a peu de chance d'aboutir dans les délais maximum autorisés de la rétention².

¹ En 2005, 29.257 personnes ont été placées en CRA contre 27.397 en 2004.

² La loi du 26 novembre 2003 a autorisé le maintien en rétention des étrangers sous le coup d'une mesure d'éloignement pendant une durée maximale de 32 jours, sous certaines conditions, contre 12 jours auparavant.

Afin d'adapter les conditions de la rétention à l'allongement de sa durée maximale et d'éviter que des goulets d'étranglement ne se forment, un programme immobilier pluriannuel de création et de réhabilitation des CRA a été adopté au cours de la réunion du Comité interministériel de contrôle de l'immigration du 27 juillet 2005¹. Il devrait porter le nombre de places disponibles à 2.700 fin 2008 (1.700 places dès juin 2006). Les nouveaux centres devraient être adaptés à l'accueil de familles.

Ce programme permettra d'améliorer les conditions de vie en rétention afin, notamment, de respecter l'échéance prévue du 31 décembre 2006 pour la mise en conformité des locaux avec les normes de confort définies par le décret n° 2005-617 du 30 mai 2005.

Cette mise aux normes passe par la fermeture prochaine des centres les plus vétustes et contraires à la dignité humaine. La commission d'enquête qui a visité six centres de rétention² a constaté les conditions de vie inappropriées, voire scandaleuses de plusieurs d'entre eux.

Le centre du Palais de justice de Paris devrait heureusement fermer prochainement. Toutefois, la commission d'enquête a appris que seule la partie réservée aux hommes serait supprimée³, le quartier des femmes restant ouvert. Si celui-ci est moins sordide, notamment grâce à l'aide de religieuses, il n'en reste pas moins que sa fermeture serait aussi préférable. L'extension du centre de rétention de Vincennes devrait inclure un quartier réservé aux femmes.

Le centre de Cayenne-Rochambeau, en Guyane, totalement inadapté bien que ne datant que d'une dizaine d'années, devrait faire l'objet d'un agrandissement et d'une mise aux normes très prochaines. Il en va de même de celui de Petite Terre à Mayotte.

Enfin, la coopération européenne progresse elle aussi, avec le développement des vols groupés communautaires, depuis l'adoption par le Conseil de l'Union européenne du 29 avril 2004 d'une décision relative à l'organisation de vols communs pour l'éloignement. 17 vols ont été organisés pour la seule année 2005, contre 13 entre 2002 et 2004.

Ces vols offrent plusieurs avantages : diminution des échecs pour absence de moyens de transport, sécurité accrue par rapport aux lignes commerciales traditionnelles, gestion plus aisée des refus d'embarquement, coût moindre. Surtout, ils permettent d'adresser un signal fort aux autorités des pays sources de l'immigration irrégulière et aux candidats des filières clandestines en montrant la détermination et l'union des Etats européens.

¹ Le nombre de places en CRA était déjà passé de 893 en 2003 à 1.300 fin 2005.

² CRA de Lyon-Saint-Exupéry, du Palais de justice de Paris, de Marseille-Arenc, de Cayenne-Rochambeau, de Pointe-à-Pitre, et de Petite Terre à Mayotte.

³ En contrepartie, le CRA de Vincennes devrait doubler de taille (environ 250 places à terme).

Toutefois, cette coopération semble concerner quelques pays seulement. L'Union européenne – la Commission européenne en particulier – est attentive à la légalité des conditions dans lesquelles ces vols sont organisés. M. Franco Frattini, vice-président de la Commission européenne, commissaire en charge de la justice, de la liberté et de la sécurité, s'est notamment « *interrogé sur la réadmission qui permet d'affréter des charters en faisant des étapes dans chaque pays pour remplir l'avion qui va ensuite au Mali. Il est vrai que les dossiers sont examinés un par un, comme on nous l'a toujours répondu, ce qui fait que ce ne sont pas des expulsions collectives, mais, dans les faits, on voit quand même des charters se remplir* ». Il a ajouté que la Commission européenne ne co-financerait de tels vols que s'ils étaient coordonnés par l'agence FRONTEX.

De manière générale, la commission d'enquête approuve la politique menée en matière d'éloignement et salue les résultats obtenus. Cette reprise en main était indispensable pour rendre une certaine crédibilité à notre politique migratoire et, tout simplement, à la notion de respect de la loi. A cet égard, la fixation par le Gouvernement d'objectifs chiffrés aux services de police et de gendarmerie a permis de remobiliser les personnels.

Il faut néanmoins prendre garde à ce que ces objectifs ambitieux (25.000 éloignements pour 2006 en métropole) ne poussent pas certains services à « *faire du chiffre* ». L'association CIMADE rapporte que certaines préfectures frontalières recourraient de moins en moins à la procédure dite de réadmission vers un pays de l'Union européenne, qui permet de remettre un étranger à un Etat membre par lequel il est passé, pour lui préférer les procédures d'éloignement classiques. D'autres associations ont dénoncé, dans des termes abusifs et inappropriés, des « *rafles* » d'étrangers dans des quartiers à forte population étrangère.

Consciente de ces écueils, la commission d'enquête estime néanmoins que le nombre de personnes placées en centre de rétention administrative chaque année démontre moins un excès de zèle qu'un meilleur taux de réussite des éloignements. Entre 2002 et 2005, le nombre de personnes placées en rétention est passé de 25.131 à 29.257, soit une hausse d'environ 16 %. Dans le même temps, le nombre total d'éloignements a doublé.

Il faut également s'interroger sur la portée réelle de certaines mesures d'éloignement, notamment outre-mer. Ainsi en Guyane, un étranger reconduit au Surinam ou au Brésil, de l'autre côté de la frontière, peut revenir dans les heures ou les jours qui suivent. Administrativement, c'est un éloignement. Mais pour quel résultat ? Si un contrôle efficace et dissuasif de la frontière ne vient pas appuyer la politique d'éloignement, de tels efforts ne riment à rien.

Comment comptabiliser également ces cas d'étrangers en situation irrégulière en Guyane qui se présentent délibérément à la police aux frontières afin d'être reconduits dans leurs pays à l'occasion des vacances, aux frais du contribuable ?

2. Des marges de progression encore importantes

a) *Maîtriser le contentieux*

• **Un contentieux de masse**

Le contentieux des étrangers représente une part croissante de l'activité des juridictions administratives et judiciaires. Cette évolution est principalement le fait du contentieux de la reconduite à la frontière¹.

Lors de son audition, M. Patrick Mindu, président du tribunal administratif de Paris, a relevé que la politique volontariste de lutte contre l'immigration clandestine mise en œuvre à partir de la fin de l'année 2003 s'était traduite par une forte augmentation des arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière (APRF) et, mécaniquement, par une multiplication des recours devant les tribunaux administratifs. Il a ajouté que le contentieux des reconduites à la frontière avait désormais toutes les caractéristiques d'un contentieux de masse, auquel les juridictions du premier degré et les cours administratives d'appel, depuis le 1^{er} janvier 2005², sont toutefois très inégalement exposées.

En 2004, 16.952 requêtes ont été enregistrées devant les tribunaux métropolitains et 17.921 en 2005. Si les tribunaux administratifs de Bastia ou Limoges ont enregistré quelques dizaines de recours, ceux de Paris ou de Cergy-Pontoise ont été saisis respectivement de 6.000 et 1.975 requêtes en 2004, puis de 4.826 et 2.412 requêtes en 2005. Ces deux dernières juridictions totalisent à elles seules près de la moitié des affaires portées devant les juridictions métropolitaines en 2004 et 40 % en 2005.

Le contentieux des étrangers dans son ensemble (recours contre les APRF, les refus de séjour, les mesures d'expulsion, référé) représenterait désormais plus du quart des affaires enregistrées chaque année dans les tribunaux administratifs, trois tribunaux -Paris, Cergy-Pontoise et Marseille- totalisant à eux seuls la moitié des affaires jugées. M. Patrick Mindu a indiqué que le tribunal administratif de Paris avait quant à lui enregistré 10.312 requêtes concernant les étrangers en 2005 soit, sur un volume global d'entrées d'à peine plus de 20.000 requêtes, 51 % des affaires nouvelles. Il a estimé que la création par la loi du 30 juin 2000 du référé-suspension et du référé-liberté avait contribué à amplifier ce phénomène.

¹ *La prolongation du placement en zone d'attente et la contestation des refus d'admission ne représentent plus un volume d'affaires important. Concernant essentiellement le tribunal de grande instance de Bobigny, cette activité a été divisée par plus de quatre depuis 2001 car le refoulement est réalisé en très grande majorité avant la 96^{ème} heure du placement en zone d'attente qui déclenche la saisine du juge des libertés et de la détention.*

² *Depuis le 1^{er} janvier 2005, ce sont les cours administratives d'appel et non plus le Conseil d'Etat qui sont compétentes pour juger les appels des jugements de tribunal administratif statuant sur la légalité des arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière. Le taux d'appel a augmenté de 23% au premier semestre 2005 par rapport au premier semestre 2004.*

• **Le problème des APRF notifiés par voie postale**

Ce contentieux est principalement nourri par la pratique des APRF notifiés par voie postale, qui représentent 80 % de l'ensemble des arrêtés. Ce type d'arrêtés peut être pris par le préfet à la suite d'un refus de séjour accompagné d'une invitation à quitter le territoire. L'étranger dispose alors de sept jours pour contester l'arrêté devant le tribunal administratif.

Or, faute d'interpellations consécutives à la prise des APRF notifiés par voie postale, le taux d'exécution est inférieur à 3 %. En outre, la loi du 26 novembre 2003, prenant acte de la jurisprudence du Conseil d'Etat, a prévu qu'un étranger ne pouvait être placé en rétention sur la base d'un APRF édicté depuis plus d'un an. Les magistrats administratifs sont donc saisis de recours contre des décisions qui ne seront quasiment jamais appliquées.

Une réflexion doit s'engager sur la pratique des APRF notifiés par voie postale.

Selon la police aux frontières, ces arrêtés présentent malgré tout plusieurs avantages, notamment la possibilité d'inscrire l'étranger au fichier des personnes recherchées. Un autre argument parfois invoqué est qu'une partie des APRF notifiés par voie postale ne fait pas l'objet d'un recours pendant le délai de sept jours prévu par la loi. En cas d'interpellation de l'étranger et d'exécution forcée de l'arrêté, l'étranger ne peut le contester. Mais cet argument, outre le fait qu'il est moralement indéfendable, pèse peu puisque le taux d'exécution est très faible.

Une solution envisagée et préconisée par de nombreux juges administratifs serait donc de supprimer les APRF notifiés par voie postale et de ne conserver que les APRF pris et notifiés après interpellation.

Une autre solution de compromis semble avoir été retenue par le Gouvernement. Le projet de loi relatif à l'immigration et à l'intégration prévoit de fusionner la décision de refus de séjour et l'APRF. L'invitation à quitter le territoire, qui n'a aucune valeur contraignante, serait donc remplacée par une obligation de quitter le territoire qui ferait office d'APRF.

Les requérants attaqueraient simultanément trois décisions (le refus de séjour, l'obligation de quitter le territoire et le choix du pays de renvoi), ce qui devrait réduire le nombre des recours.

Cette simplification des procédures est une bonne initiative. Mais l'impact sur l'activité des juridictions reste incertain. A ce jour, les recours contre les refus de séjour ne sont pas systématiques, les étrangers choisissant plutôt d'attaquer l'APRF. Il se peut que cette réforme incite les requérants à attaquer directement le refus de séjour. En outre, elle ne devrait pas modifier la règle selon laquelle le placement en rétention ne peut être décidé sur la base d'un APRF de plus d'un an.

A défaut de supprimer les APRF notifiés par voie postale, la commission d'enquête préconise que :

- les préfets fassent un usage raisonné de ces arrêtés (les chiffres pour 2005 semblent indiquer une décélération de l'augmentation de leur nombre) ;

- le taux d'exécution soit amélioré. Il pourrait l'être si les services de police et de gendarmerie étaient informés localement de l'adresse à laquelle la notification de l'APRF a été envoyée afin de permettre la mise en œuvre des investigations appropriées. Cette stratégie a été expérimentée dans le Bas-Rhin en 2005, la préfecture ayant transmis à la police aux frontières 204 dossiers ; 58 ont eu une suite favorable soit un taux d'exécution de 28,43 %.

Recommandation n° 42 : Faire un usage raisonné des arrêtés de reconduite à la frontière notifiés par voie postale et engager systématiquement des investigations aux fins de leur exécution.

• **Mieux s'organiser pour faire face à ce contentieux**

Malgré tous les efforts de simplification des procédures qui pourraient être entrepris, il est normal et sain pour le respect de l'état de droit et du droit des étrangers qu'une application ferme de la loi suscite un contentieux important étant donné l'impact de ces décisions administratives sur la vie des étrangers.

Acte étant pris de cet état de fait, il faut prendre le parti d'améliorer l'organisation de l'administration.

En premier lieu, afin d'alléger la charge de travail résultant des opérations de transfèrement des CRA vers le tribunal de grande instance ou le tribunal administratif, **le recours à la visioconférence devrait être développé**. Le confort des étrangers retenus s'en trouverait lui aussi amélioré. La technique de la visioconférence est testée depuis plusieurs années dans le cadre d'autres procédures et donne entière satisfaction.

L'autre solution est **la délocalisation des audiences** dans une salle située à proximité du CRA. Les obstacles au développement de ce dispositif ont déjà été évoqués à propos de la zone d'attente de Roissy. Pourtant, l'expérience du CRA de Coquelles (Pas-de-Calais) où les audiences sont délocalisées depuis juin 2005 semble très positive. Il ne s'agit évidemment pas de construire des salles d'audiences à proximité de tous les CRA. Mais, dans les centres où le nombre quotidien de demandes de prolongation de la rétention est important, ce dispositif se justifie amplement.

Recommandation n° 43 : Recourir plus systématiquement à la visioconférence et à la possibilité de statuer dans une salle d'audience délocalisée.

En second lieu, **l'administration doit mieux organiser sa défense devant les juridictions administratives et judiciaires.**

Le taux d'annulation des APRF au tribunal administratif de Paris est de l'ordre de 15 %, le taux national étant proche de 16 %. Concernant les décisions du juge des libertés et de la détention sur les demandes de prolongation du maintien en rétention, il est en revanche difficile d'avoir des données nationales sur le taux de refus et les motifs de ceux-ci.

L'administration n'est pas systématiquement défendue aux audiences. Cette absence ne facilite pas le travail du juge dans des affaires où la part de l'oralité est prépondérante. Selon M. Patrick Mindu, président du tribunal administratif de Paris, c'est souvent au cours de l'audience que les enjeux juridiques du litige apparaissent réellement.

La délégation de la commission d'enquête, qui s'est rendue à Lyon, a pris connaissance avec intérêt de l'expérience menée à la préfecture du Rhône. Depuis 2004, la représentation juridique de la préfecture dans le contentieux de la rétention administrative a été confiée à un réserviste civil de la police nationale. En 2004, 18 % des procédures étaient annulées par le juge des libertés et de la détention et la cour d'appel. En 2005, ce pourcentage a chuté à 6 %. En amont, la formation juridique des agents a été renforcée afin d'éviter la commission d'irrégularités lors des interpellations ou au cours de la rétention.

Cette représentation juridique a aussi permis d'engager un dialogue permanent avec le parquet et les magistrats. Le procureur de la République n'hésite plus à utiliser la procédure d'appel suspensif créée par la loi du 26 novembre 2003. Les magistrats ont également été sensibilisés au risque que représentaient les assignations à résidence. Trop souvent, ils accordaient le bénéfice de l'assignation à résidence sur la base de la simple présentation d'un passeport à la dernière minute au tribunal, alors que la loi souligne le caractère exceptionnel de l'assignation à résidence¹. Selon la préfecture du Rhône, 80 % des assignés à résidence échappent à la reconduite à la frontière et s'installent dans la clandestinité.

¹ Article L. 552-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

• **Le cas particulier des APRF outre mer**

Les recours contentieux contre les arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière ont un caractère suspensif¹, sauf dans le département de la Guyane et dans la commune de Saint-Martin².

Le caractère non suspensif des recours contre les arrêtés de reconduite à la frontière se justifie dans ces collectivités par le très grand nombre d'arrêtés pris par les préfets qui, s'ils devaient être déférés, ne manqueraient pas d'engorger la juridiction administrative (5.942 APRF exécutés en Guyane en 2005 selon le ministère de l'intérieur). De janvier 2002 à juin 2005, aucun recours juridictionnel n'a été dirigé contre un arrêté de reconduite à la frontière. Certes, l'étranger en situation irrégulière en Guyane peut, devant le tribunal administratif, assortir sa demande d'annulation de l'APRF d'une demande de suspension de son exécution³. Toutefois, les avocats du barreau de Cayenne regardent ces dispositions comme inopérantes dans la mesure où l'effet non suspensif du recours en annulation rend irrecevable la demande de suspension d'exécution d'une mesure de reconduite déjà exécutée à la date de l'audience de référé.

Le projet de loi relatif à l'immigration et à l'intégration prévoit d'étendre ce dispositif, à titre expérimental pendant cinq ans, à l'ensemble des communes du département de la Guadeloupe où le nombre d'arrêtés de reconduite à la frontière exécutés est en très forte augmentation (1.253 en 2005 contre 1.083 en 2004 soit +15,7 %).

Deux remarques s'imposent néanmoins.

Si le caractère non suspensif des recours est réellement efficace dans ces territoires soumis à une pression migratoire exceptionnelle, il conviendrait de l'étendre à Mayotte. En outre, on s'interroge sur les raisons de l'extension à la Guadeloupe pour une durée expérimentale de cinq ans. Cette procédure dérogatoire est utilisée depuis 1998 à Saint-Martin et en Guyane. Le retour d'expérience est suffisant.

La seconde observation porte sur l'efficacité du caractère non suspensif des recours en Guyane et à Saint-Martin, dans la mesure où rien ne semble devoir s'opposer à la recevabilité d'un référé-liberté en vue d'ordonner la suspension de l'exécution d'un APRF.

Dans le droit commun, les recours contre les APRF sont suspensifs. C'est la raison pour laquelle la jurisprudence du Conseil d'Etat exclut la recevabilité d'une demande de référé-liberté à l'encontre d'un APRF. Deux voies de droit aboutissant au même résultat ne peuvent coexister.

¹ Articles L. 512-2 à L. 512-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

² Article L. 514-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

³ Article L. 514-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

A contrario, si les recours contre les APRF ne sont plus suspensifs comme c'est le cas en Guyane et à Saint-Martin, le référé-liberté redevient opérant. Une telle action paraît recevable au regard des conditions prévues par l'article L. 521-2 du code de justice administrative puisque cette mesure, outre son caractère d'urgence, est susceptible de mettre en cause une liberté.

L'intérêt d'un tel recours est évident eu égard à l'extrême rapidité du jugement qui doit intervenir dans un délai de 48 heures, ce qui pourrait donc permettre au requérant de contourner l'effet non suspensif du recours si sa reconduite n'intervenait pas dans un délai aussi bref¹.

La délégation de la commission d'enquête qui s'est rendue en Guyane a constaté que le référé-liberté était déjà utilisé. Du fait de l'arrivée d'avocats spécialisés de métropole, plusieurs référés-libertés ont été déposés. Les premières requêtes ont été déclarées recevables par le juge des référés du tribunal administratif de Cayenne, qui n'hésite pas à appliquer cette procédure. Cette pratique devrait se généraliser très rapidement.

b) La délivrance des laissez-passer consulaires (LPC)

A ce jour, la France a signé 37 accords bilatéraux de réadmission dont l'application est satisfaisante. Ils facilitent notamment la délivrance des laissez-passer consulaires.

Toutefois, la conclusion de nouveaux accords est toujours difficile. Les pays avec lesquels la France souhaite les négocier n'étant généralement pas demandeurs. Il faut donc souvent envisager des contreparties, notamment des mesures visant à faciliter la circulation des personnes. L'équilibre n'est pas toujours facile à trouver.

Une généralisation de ces accords est prévue notamment avec les pays sources d'immigration clandestine d'Europe centrale et orientale, ainsi qu'avec les Etats de la Caraïbe. Des négociations sont en cours avec plusieurs Etats : Bosnie-Herzégovine, Géorgie, Moldavie, Serbie-Monténégro en Europe, Egypte, Mauritanie, Nigeria, Tunisie en Afrique, Vietnam en Asie, Barbade, Trinité et Tobago, La Dominique et Guyana dans la région de la Caraïbe. Le ministère des affaires étrangères envisage de proposer prochainement un projet d'accord à la République dominicaine et, dès que la situation institutionnelle dans ce pays le permettra, à Haïti.

Outre-mer tout particulièrement, il importe de conclure des accords de réadmission avec les pays sources et de transit. La France en a signé avec le Brésil en 1996, le Venezuela en 1999, le Surinam en 2004 et Sainte-Lucie en 2005. L'application effective de l'accord de réadmission avec le Surinam est subordonnée à sa ratification par la partie surinamienne.

¹ La durée moyenne de la rétention en Guyane est de 1,6 jour.

Dans le cadre de la négociation de l'accord de réadmission avec le Guyana, l'ouverture d'un consulat honoraire de cet Etat à Cayenne s'est révélée nécessaire pour la délivrance des laissez-passer consulaires. Les autorités guyaniennes ont demandé aux autorités françaises de prendre en charge les frais relatifs à l'ouverture de cette représentation consulaire, demande qui a été acceptée.

Toutefois, des difficultés perdurent en matière de délivrance des laissez-passer consulaires, certains pays refusant de collaborer. Or, le LPC est le sésame sans lequel il est impossible de renvoyer un étranger dans son pays d'origine présumé.

En conséquence, le Comité interministériel de contrôle de l'immigration a approuvé, le 27 juillet 2005, la mise en œuvre, après un préavis de trois mois, de mesures restrictives en matière de délivrance de visas de court séjour à l'égard de douze pays¹ jugés les moins coopératifs : l'Egypte, la Guinée, la Géorgie, la Serbie Monténégro, le Soudan, la Tunisie, le Maroc, la Biélorussie, l'Inde, le Pakistan, le Cameroun et la Mauritanie. Ces Etats ont fait l'objet, entre septembre et décembre dernier, de plusieurs démarches diplomatiques.

M. Philippe Douste-Blazy, ministre des affaires étrangères, a affirmé que « pour les pays les moins coopératifs, (il n'exclut) pas de demander, si cela devenait vraiment nécessaire, le rappel de certains fonctionnaires consulaires ou diplomatiques étrangers qui persisteraient à traiter cette question avec désinvolture, voire avec la volonté délibérée de faire échec à ces mesures ».

Le ministère de l'intérieur a adressé au ministère des affaires étrangères courant janvier 2006 les statistiques consolidées pour 2005 relatives à la délivrance des laissez-passer consulaires par les 12 pays placés sous surveillance.

Ces données permettent d'établir un bilan sur l'ensemble de l'année 2005 et sur son dernier trimestre.

Cinq Etats ont fait preuve d'une réelle réactivité et délivrent désormais plus facilement les laissez-passer consulaires : Biélorussie, Cameroun, Guinée, Pakistan, Serbie-Monténégro. Ils approchent ou dépassent un taux de délivrance de 50 %, qui peut être jugé comme correct.

¹ Il a été décidé de différer la mise en œuvre de cette initiative pour la Côte d'Ivoire, le cas de la Chine étant renvoyé à une décision ultérieure du G5 (réunion des ministres de l'intérieur des cinq principaux pays de l'Union européenne (Allemagne, France, Italie, Espagne et Royaume-Uni). Le G5 a été récemment élargi à la Pologne et est devenu le G6).

Trois Etats, sans atteindre encore ce taux de 50 %, ont néanmoins réalisé des progrès sensibles au cours des derniers mois : Géorgie, Inde, Maroc. Dans le cas du Maroc, les résultats sont encore très contrastés entre les différents consulats.

Pour deux Etats (Soudan et Mauritanie), les données chiffrées ne sont pas suffisamment significatives en valeur absolue pour donner lieu à interprétation. En revanche, pour l’Egypte et la Tunisie, une détérioration relative peut être constatée entre les troisième et quatrième trimestres 2005.

Au total, tous pays confondus, le taux de délivrance des LPC en 2005 s’établit à 46 % contre 35 % en 2004, soit une amélioration de plus de dix points d’une année sur l’autre.

Ces efforts diplomatiques doivent être évidemment poursuivis, le cas échéant en s’appuyant sur l’action diplomatique de l’Union européenne. A ce jour, quatre accords communautaires de réadmission ont été conclus par la Commission européenne avec Hong-Kong, Macao, l’Albanie et le Sri Lanka. L’accord communautaire en cours de négociation avec la Russie a récemment été agréé par les autorités russes et la Commission européenne ; sa signature devrait avoir lieu en mars ou avril prochain. La France est également partie prenante aux négociations conduites par la Commission européenne avec l’Algérie, la Chine, le Maroc, le Pakistan, la Turquie et l’Ukraine. Dans certains cas, l’intervention de l’Union européenne permet de ne pas froisser les susceptibilités nationales.

A plus long terme, la délivrance des laissez-passer consulaires devrait être facilitée par la mise en place de visas biométriques dans le cadre du projet VIS.

c) Mieux évaluer

L’effort budgétaire et humain consacré à l’éloignement d’un plus grand nombre d’étrangers nécessite en retour de mieux évaluer le coût de cette politique et son efficacité.

A cet égard, la réforme opérée par la loi organique relative à la loi de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF) devrait offrir de nouveaux outils pour apprécier le coût de la lutte contre l’immigration irrégulière.

Le programme « Police nationale » comporte une action qui lui est propre, celle relative à la police des étrangers et à la sûreté des transports internationaux. Quatre indicateurs en mesurent la performance.

Trois d’entre eux se rapportent au premier objectif : « Contribuer à l’amélioration des reconduites à la frontière ».

L'indicateur sur le coût moyen d'une rétention administrative est intéressant dans son principe. Malheureusement, il ne prend en compte que les moyens du ministère de l'intérieur ce qui réduit sa signification sur le coût global d'un éloignement. Certes, la police nationale n'a à sa charge qu'une partie de ce coût. Mais la LOLF a précisément pour but de passer outre les logiques ministérielles. Cet indicateur ne sera disponible qu'à partir du projet de loi de finances pour 2007.

Lors de son audition, M. Stéphane Fratacci, directeur des libertés publiques et des affaires juridiques au ministère de l'intérieur, a indiqué qu'un travail était en cours pour élaborer une comptabilité analytique de cette politique publique. Toutefois, il a déclaré n'être toujours pas en mesure d'évaluer le coût moyen d'un éloignement.

Certains éloignements peuvent avoir un coût prohibitif. A titre d'anecdote, la commission d'enquête s'est vu rapporter le cas des Péruviens qui arrivent certes en nombre très réduit en Guyane (moins de 10 par an) mais dont l'éloignement entraîne des coûts particulièrement lourds : pour assurer le retour du clandestin dans son pays d'origine, il faut en effet le présenter au consulat du Pérou à Paris avant de l'éloigner par un vol Paris-Madrid-Lima. En général, il reviendra quelques semaines plus tard en Guyane par le bus...

L'indicateur sur le nombre d'éloignements du territoire d'étrangers en situation irrégulière, en application d'une mesure administrative ou d'une décision judiciaire, est bien entendu intéressant. Un aménagement de cet indice consisterait à évaluer le taux d'exécution des mesures administratives et des décisions judiciaires d'éloignement du territoire. Serait alors mesuré le « taux de réponse » donné par la police à la question qui lui est posée, celle de l'éloignement de personnes identifiées comme étant en situation irrégulière. Un tel indicateur mesurerait la performance des services.

Enfin, le troisième indicateur mesure le « taux de remise en liberté de personnes placées en rétention administrative par le juge des libertés et de la détention pour vice de procédure imputable aux services de police ». Cet indicateur, bien que non renseigné pour cette année, est excellent. Grâce à lui sont mesurés à la fois la qualité de la formation juridique des policiers, le respect de la légalité et, pour une part, le respect de la déontologie. Rien ne sert en effet de faire beaucoup de procédures si elles sont bâclées ou faites dans la précipitation. Au final, elles sont inefficaces puisqu'elles ont un coût, démoralisent les personnels et renforcent le sentiment d'impunité.

Le quatrième indicateur se rapporte au second objectif de l'action : « Améliorer la lutte contre l'immigration irrégulière organisée ». En hausse depuis deux ans, il mesure **le nombre d'interpellations de personnes aidant à l'immigration clandestine.**

Il faut souhaiter que l'ensemble de ces indicateurs sera dès le prochain budget renseigné.

Enfin, il serait justifié qu'au sein du programme « Gendarmerie », la lutte contre l'immigration irrégulière fasse aussi l'objet d'une action distincte.

Recommandation n° 44 : Renseigner au plus vite les indicateurs de performance de la loi de finances et créer au sein du programme « Gendarmerie nationale » de la mission « Sécurité » une action relative à la lutte contre l'immigration irrégulière.

3. Mieux cibler les reconduites

Pour être efficace et le moins traumatisant possible pour l'étranger et ses proches, un éloignement doit intervenir le plus tôt possible après l'entrée de l'étranger sur le territoire.

Or, il apparaît que les services compétents (police, gendarmerie, préfectures) n'ont ni les moyens de connaître le parcours et la durée du séjour en France des étrangers éloignés, ni la réelle volonté de fixer des catégories prioritaires d'étrangers en situation irrégulière à éloigner.

En outre, si le nombre total d'éloignements a doublé depuis 2002 en valeur absolue, en revanche le taux des décisions d'éloignements exécutées est resté stable autour de 22 %¹ même si une légère amélioration est constatée en 2005 avec un taux d'exécution de 27 %.

Le cas des déboutés du droit d'asile est exemplaire. La réforme du droit d'asile a eu pour objectif de raccourcir les délais d'examen des demandes d'asile afin, notamment, de pouvoir éloigner rapidement les déboutés. Il est en effet plus difficile d'éloigner un étranger resté en France plusieurs années, a fortiori si des enfants ont été scolarisés et ont commencé leur enracinement dans la société française.

Outre une méconnaissance statistique profonde des caractéristiques des étrangers éloignés² (durée du séjour en France, entrée irrégulière ou non, avec ou sans visa, avec ou sans une attestation d'accueil, demandeur d'asile ou non), il faut souligner **l'absence de définition de catégories prioritaires de personnes en situation irrégulière à éloigner.**

¹ En 2002, pour 49.124 mesures prononcées, 10.067 ont été exécutées (22,5 %). En 2004, pour 69.602 mesures prononcées, 15.660 ont été exécutées (22,5 %).

² M. Stéphane Fratacci a expliqué qu'il était à ce jour impossible de savoir, parmi les étrangers ayant fait l'objet d'une mesure d'éloignement, le pourcentage de déboutés du droit d'asile ou de personnes s'étant vu refuser un titre de séjour. Il a expliqué que, pour pallier ces insuffisances, des sondages étaient pratiqués, notamment dans les centres de rétention administrative.

La circulaire du 4 février 1994 relative aux conditions de mise en œuvre des mesures d'éloignement fixe les catégories prioritaires d'étrangers en situation irrégulière à éloigner : il s'agit, par ordre décroissant, des étrangers expulsés, des interdits judiciaires du territoire, des reconduits à la frontière faisant l'objet d'un arrêté préfectoral sanctionnant le séjour irrégulier et enfin des étrangers faisant l'objet d'une remise à un autre Etat membre de l'Union. Elle affiche l'éloignement prioritaire des étrangers dont le comportement est de nature à troubler l'ordre public.

Mais aucune priorité claire n'est fixée au sein de la troisième catégorie, celle des étrangers en situation irrégulière sous le coup d'un APRF. Des priorités devraient être affichées.

La stratégie actuelle repose en grande partie sur des contrôles aléatoires sur la voie publique. L'étranger interpellé peut être présent depuis six ans ou quelques mois.

Le propos n'est pas de considérer que les étrangers présents depuis plusieurs années sont inexpulsables, mais il apparaît plus judicieux de cibler les publics récemment entrés sur le territoire. Il ne doit pas y avoir de nouveaux « ni-ni ».

Une telle orientation suppose d'enquêter et de rechercher les étrangers dont les services savent ou supposent qu'ils sont entrés depuis peu en France.

Pour y parvenir, il conviendrait :

- d'opérer des contrôles aux domiciles des étrangers auxquels a été adressé par voie postale un APRF¹ ;
- d'organiser systématiquement la sortie des CADA, quitte à proposer une aide au retour, notamment lorsqu'il s'agit de familles ;
- de mieux exploiter les attestations d'accueil pour détecter les étrangers susceptibles de se maintenir irrégulièrement sur le territoire ;
- de systématiser le contrôle des sorties du territoire pour les étrangers entrés avec un visa de court séjour, afin d'entamer une recherche lorsqu'il s'avère qu'un étranger n'est pas ressorti au bout de 90 jours.

A cet égard, c'est utilement qu'a été prise une circulaire conjointe des ministres de l'intérieur et de la cohésion sociale demandant aux préfets dès le 1^{er} janvier 2006 de veiller à améliorer le taux de rotation en CADA en réduisant la durée moyenne de séjour de 19 à 10 mois et d'organiser la sortie de ces centres des personnes déboutés du droit d'asile.

Une autre circulaire du ministère de l'intérieur datée du 19 janvier 2006 demande aux préfets de veiller attentivement à ce que toute décision de refus d'asile donne lieu dans les plus brefs délais à la prise d'un APRF.

¹ La police aux frontières ne connaît pas le nombre d'étrangers en situation irrégulière interpellés à leur domicile.

Enfin, une circulaire du 21 février 2006 du ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire et du garde des sceaux, ministre de la justice, rappelle notamment les conditions dans lesquelles il peut être procédé à des interpellations sur la voie publique, au guichet d'une préfecture, au domicile de la personne ou dans les foyers de travailleurs.

Une question très délicate reste l'éloignement des familles.

La difficulté principale n'est pas de nature juridique. L'éloignement des familles en situation irrégulière est permis par le droit interne et admis par la Cour européenne des droits de l'homme. Elle est avant tout d'ordre psychologique ou culturel et tient à l'impact négatif de l'image de la famille avec enfants, embarquée de force dans un avion ou un bateau. Des obstacles matériels peuvent s'y ajouter, notamment le manque de centres de rétention administrative adaptés aux familles. A fortiori, si la famille est présente depuis longtemps sur le territoire et que les enfants sont scolarisés, l'incompréhension s'ajoute à l'indignation. Les enfants paient une situation qu'ils n'ont pas créée.

Outre-mer, et particulièrement à Mayotte et en Guyane, le problème principal concerne les femmes étrangères qui viennent accoucher sur le territoire français dans le but de bénéficier de prestations médicales meilleures et en croyant, à tort, que la naissance sur le sol français de leur enfant lui confèrera automatiquement la nationalité française.

Cette croyance est autoalimentée par le fait que très peu de ces femmes sont ensuite refoulées vers leur pays avec leur enfant. Pourtant, rien n'interdit de le faire juridiquement.

En métropole, le problème est moins aigu, mais a ressurgi cette année avec la polémique sur les enfants scolarisés. La commission d'enquête a entendu les représentants du Réseau éducation sans frontières (RESF) qui se mobilise pour empêcher l'éloignement d'enfants scolarisés et de leurs familles.

M. Nicolas Sarkozy, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, a pris la décision de ne pas éloigner ces familles pendant l'année scolaire. Une solution alternative consiste à leur proposer de bénéficier du nouveau programme d'aide au retour actuellement expérimenté. Mais il est certain que toutes les familles n'accepteront pas cette aide.

Face à ces diverses situations inextricables et humainement bouleversantes, votre rapporteur estime qu'il faudra veiller, à l'avenir, à éloigner les étrangers en situation irrégulière dans de brefs délais après leur entrée sur le territoire.

<p>Recommandation n° 45 : Veiller, à l'avenir, à éloigner les étrangers en situation irrégulière dans de brefs délais après leur entrée sur le territoire.</p>

LES 45 RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

1. Connaître

- *La révision de l'état civil à Mayotte*

Recommandation n° 1 :

Renforcer les moyens de la commission de révision de l'état civil de Mayotte, la placer sous la tutelle d'un seul ministère et équiper les communes mahoraises en matériel informatique.

- *L'outil statistique*

Recommandation n° 2 :

Enrichir le contenu, améliorer la tenue et faciliter l'exploitation à des fins statistiques du fichier AGDREF.

Recommandation n° 3 :

Autoriser, sous le contrôle de la CNIL et à des fins uniquement statistiques, l'interconnexion des fichiers administratifs comportant des données relatives aux étrangers en situation irrégulière.

Recommandation n° 4 :

Confier à l'Insee la mission de réaliser une enquête en population générale sur les étrangers en situation irrégulière, en apportant une protection absolue au secret statistique.

Recommandation n° 5 :

Placer l'étude de l'immigration irrégulière sous l'égide de l'Observatoire statistique de l'immigration et de l'intégration.

- *Les moyens financiers des collectivités territoriales ultramarines*

Recommandation n° 6 :

Prendre en compte le nombre des étrangers en situation irrégulière répertoriés dans le cadre de recensements complémentaires dans le calcul de la dotation globale de fonctionnement des collectivités territoriales, afin qu'elles puissent faire face aux dépenses effectivement mises à leur charge.

2. Prévenir

- *Le contrôle à la frontière des mineurs étrangers isolés*

Recommandation n° 7 :

Faire bénéficier automatiquement les mineurs étrangers isolés du « jour franc ».

Recommandation n° 8 :

Améliorer la prise en charge matérielle et juridique des mineurs étrangers isolés pendant leur maintien en zone d'attente.

Recommandation n° 9 :

Renforcer la compétence du juge des libertés et de la détention à l'égard des mineurs étrangers isolés maintenus en zone d'attente.

- *La coopération européenne en matière de contrôle aux frontières*

Recommandation n° 10 :

Créer un corps européen de gardes-frontières mobilisable immédiatement en cas d'afflux massif de population sur une portion de la frontière extérieure de l'espace Schengen.

- *La lutte contre la fraude*

Recommandation n° 11 :

Simplifier les modalités d'exercice du contrôle de la validité des actes de l'état civil étrangers.

Recommandation n° 12 :

Permettre un contrôle effectif de la validité des mariages.

- *La politique en faveur du développement des pays sources de l'immigration clandestine*

Recommandation n° 13 :

Davantage cibler les programmes d'aide au développement vers les pays qui fournissent les principaux contingents d'immigrés clandestins.

Recommandation n° 14 :

Intensifier l'aide publique au développement au profit des Etats voisins des départements et collectivités d'outre-mer.

Recommandation n° 15 :

Inclure dans les accords de développement conclus par la France des clauses relatives à la coopération des Etats bénéficiaires à la lutte contre l'immigration illégale en France.

Recommandation n° 16 :

Sensibiliser les collectivités territoriales à l'intérêt des politiques de coopération décentralisée et d'action extérieure pour le maintien des populations dans leurs pays d'origine.

Recommandation n° 17 :

Inclure dans les accords de développement conclus par la France des clauses destinées à faciliter le retour des travailleurs qualifiés étrangers dans leurs pays d'origine pour favoriser leur développement.

Recommandation n° 18 :

Favoriser, en déterminant les zones bénéficiaires de programmes de co-développement, celles dont la population émigre en France irrégulièrement et dans de fortes proportions.

Recommandation n° 19 :

Renforcer les actions de co-développement en tirant davantage parti des compétences des immigrés réguliers séjournant sur le territoire français et désireux de revenir s'investir dans leur pays d'origine.

Recommandation n° 20 :

Renforcer la complémentarité de l'aide communautaire avec celle de chaque Etat membre, en particulier la France.

Recommandation n° 21 :

Inciter les régions ultramarines à mener des actions diplomatiques avec les Etats voisins ou les organisations régionales.

Recommandation n° 22 :

Renforcer les moyens financiers accordés aux collectivités ultramarines dans le cadre de la coopération régionale en augmentant les dotations des fonds de coopération régionale et en valorisant les actions permettant de desserrer la pression migratoire qu'elles subissent.

3. Traiter

- *Les visas de court séjour*

Recommandation n° 23 :

Instituer un régime de visa dytique aux frontières extérieures de l'espace Schengen permettant de contrôler les sorties.

- *La procédure d'asile*

Recommandation n° 24 :

Assurer, autant que faire se peut, un égal accès des demandeurs d'asile aux CADA.

Recommandation n° 25 :

Eviter de multiplier les procédures prioritaires d'examen des demandes d'asile.

Recommandation n° 26 :

Assurer la gratuité du recours à un interprète pour rédiger la demande d'asile.

Recommandation n° 27 :

Ouvrir le bénéfice de l'aide juridictionnelle devant la Commission des recours des réfugiés (CRR) aux étrangers entrés irrégulièrement en France, conformément à la directive du 1^{er} décembre 2005.

Recommandation n° 28 :

Maintenir à un mois le délai de recours contre les décisions de l'OFPRA devant la CRR.

• *La lutte contre le travail illégal*

Recommandation n° 29 :

Sensibiliser les magistrats à l'importance des bénéficiaires retirés de l'exploitation du travail illégal, systématiser la mise en œuvre des procédures de recouvrement de la contribution due à l'ANAEM et la recherche de la responsabilité des donneurs d'ordre.

Recommandation n° 30 :

Renforcer, par priorité, les effectifs de l'inspection du travail en Guyane et à Mayotte et, plus généralement, dans les collectivités ultramarines.

Recommandation n° 31 :

Autoriser, à Mayotte, les inspecteurs et contrôleurs du travail à pénétrer dans les domiciles privés pour combattre le travail clandestin, avec l'autorisation et sous le contrôle du juge des libertés et de la détention.

Recommandation n° 32 :

Créer une carte de séjour pluriannuelle à destination des travailleurs étrangers saisonniers.

- *Les conditions de logement*

Recommandation n° 33 :

Systematiser les poursuites pénales contre les « marchands de sommeil ».

Recommandation n° 34 :

Mener une action volontariste, reposant sur une coordination de l'ensemble des services de l'Etat, pour lutter contre la sur-occupation des foyers de travailleurs migrants.

Recommandation n° 35 :

Mobiliser les services de l'Etat pour combattre les constructions illicites outre-mer. Envisager la création d'une procédure simplifiée pour la démolition des constructions illicites.

- *L'accueil des mineurs étrangers isolés*

Recommandation n° 36 :

Confier à l'Etat la fonction d'évaluation de la situation des mineurs étrangers isolés et leur orientation, en s'inspirant des expériences menées en Ile-de-France.

Recommandation n° 37 :

Prévoir une participation plus importante de l'Etat au financement de la prise en charge des mineurs étrangers isolés.

Recommandation n° 38 :

Clarifier les compétences du juge des tutelles et du juge des enfants en matière de prise en charge des mineurs étrangers isolés.

Recommandation n° 39 :

Admettre au séjour les jeunes majeurs étrangers pris en charge par l'aide sociale à l'enfance, sous réserve d'une condition d'insertion réussie dans la société française et d'absence de liens maintenus avec le pays d'origine.

- *Les droits sociaux reconnus aux étrangers en situation irrégulière*

Recommandation n° 40 :

Maintenir les droits sociaux reconnus aux étrangers en situation irrégulière (aide médicale d'Etat, hébergement d'urgence, scolarisation des enfants).

- *L'aide au retour*

Recommandation n° 41 :

Expérimenter l'ouverture des programmes d'aide au retour aux étrangers sous le coup d'un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière et rationaliser le dispositif d'aide au retour.

- *L'éloignement*

Recommandation n° 42 :

Faire un usage raisonné des arrêtés de reconduite à la frontière notifiés par voie postale et engager systématiquement des investigations aux fins de leur exécution.

Recommandation n° 43 :

Recourir plus systématiquement à la visioconférence et à la possibilité de statuer dans une salle d'audience délocalisée.

Recommandation n° 44 :

Renseigner au plus vite les indicateurs de performance de la loi de finances et créer au sein du programme « Gendarmerie nationale » de la mission « Sécurité » une action relative à la lutte contre l'immigration irrégulière.

Recommandation n° 45 :

Veiller, à l'avenir, à éloigner les étrangers en situation irrégulière dans de brefs délais après leur entrée sur le territoire.

CONTRIBUTION DES SÉNATEURS DU GROUPE SOCIALISTE MEMBRES DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE¹

La France est historiquement une terre d'immigration et d'asile. L'immigration a contribué à construire la France d'aujourd'hui et continuera à le faire à l'échelle de l'Europe. 1/5^{ème} de la population hexagonale actuelle possède un ascendant aïeul ou bisaïeul d'origine étrangère.

C'est pourquoi le problème de l'immigration clandestine doit être replacé dans le cadre d'une réflexion globale sur l'état du monde et sur la question de l'immigration et de l'asile. Celle-ci doit être conduite avec le souci permanent de lutter contre le racisme, l'antisémitisme, l'intolérance et la xénophobie.

Dans cette perspective, l'amalgame entre asile et immigration, entre immigration et terrorisme, entre immigration dite clandestine et immigration dite régulière constitue un poison pour notre démocratie et un danger pour les valeurs fondamentales de notre République. Rappeler ces principes ne s'oppose en aucune façon à la prise en compte réaliste des problèmes posés.

Des auditions de la commission d'enquête, il ressort comme enseignement principal que le problème de l'immigration clandestine concerne principalement et avant tout l'outre-mer, ce qui ne dispense pas le gouvernement, ni les pouvoirs publics, bien au contraire, de respecter en toute circonstance les droits de l'homme. Cette situation a des conséquences sur l'économie locale, certains entrepreneurs et particuliers contribuant à développer le travail illégal.

Ceci appelle donc un traitement spécifique et des mesures adaptées à l'ampleur du phénomène. Mais, la situation de l'outre-mer exorbitante du droit commun ne doit en aucun cas servir de prétexte pour étendre à l'ensemble du territoire national des mesures toujours plus restrictives de la liberté de circulation des populations étrangères.

La politique de fermeture des frontières, la mise en cause permanente des étrangers et le recul de leurs droits fondamentaux, par exemple le droit d'accès aux soins, ne constituent pas la solution au problème de l'immigration clandestine.

¹ *Mme Catherine Tasca, MM. Bernard Frimat, Charles Gautier, Louis Mermaz, Jean-Claude Peyronnet (parti socialiste), Mme Alima Boumediene-Thiery (les verts).*

La réalité de cette immigration est complexe. Elle est faite de l'existence de filières de passeurs, du travail illégal, de la précarisation et de la paupérisation des déboutés du droit d'asile et des étrangers sans papiers. De plus, cette politique dite « offensive » contre l'immigration clandestine conduit à déstabiliser les Français dont l'apparence extérieure pourrait laisser penser qu'ils sont étrangers et la population étrangère résidant régulièrement sur notre territoire.

La politique du gouvernement actuel en matière d'asile et d'immigration se caractérise par des contradictions multiples entre certains discours et les actes et par des pratiques indignes d'une démocratie.

La situation faite aux mineurs étrangers est, à cet égard, particulièrement grave.

Comment accepter la présence dans les centres de rétention de jeunes enfants, voire de bébés ?

Comment justifier que des mineurs, pour lesquels il est fait obligation sur notre sol d'organiser la scolarisation, puissent dans le même temps vivre sous la menace permanente d'une expulsion ?

Est-il possible à la fois d'invoquer les valeurs de la République et d'interrompre la scolarité d'enfants qui ont trouvé au milieu de leurs camarades et professeurs un début de stabilité et d'intégration ? L'audition du Réseau Education Sans Frontières a démontré abondamment le double langage du ministre qui, contrairement à ses déclarations, interrompt non seulement les cycles d'étude mais l'année scolaire.

Le nombre d'étrangers en situation irrégulière est le pendant logique des lois et réglementations qui viennent constamment restreindre les voies légales de l'immigration (asile, famille, travail). Réduire la politique de l'immigration aux seuls durcissements législatifs ne permet pas de résoudre les problèmes de l'immigration dite clandestine. A fortiori si l'on ajoute que la plupart des immigrés en situation irrégulière sont entrés régulièrement sur le territoire. Un préalable indispensable consiste en une bonne définition dans les termes employés. Les étrangers en situation irrégulière ne sont pas assimilables à des immigrés clandestins. Ces derniers ne représentent qu'une partie des étrangers en situation irrégulière au regard des lois et réglementations en vigueur.

De plus, une politique de l'immigration qui prend pour principal point de départ la production des chiffres et statistiques conduit, d'une part, à commettre des erreurs d'appréciation de la situation, d'autre part, à généraliser à l'ensemble du territoire national des réalités différentes entre métropole et outre-mer.

Premièrement, si les statistiques fiables sur l'immigration régulière sont difficiles à rassembler, l'immigration irrégulière quant à elle ne peut faire l'objet par définition que d'estimations. Son évaluation prend appui sur des données partielles, différées ou bien indirectes telles que le nombre de demandes de titres de séjour déposées rapporté au nombre de demandes refusées ou de non renouvellements de titre. Et il est très difficile de déduire des indicateurs de la pression migratoire, tels que le nombre de placements en zone d'attente ou les refus d'admission sur le territoire, des chiffres précis de l'immigration irrégulière.

Deuxièmement, il est encore plus compliqué de travailler sur les chiffres dans les collectivités et départements d'outre-mer puisque l'administration ne possède pas les outils suffisants pour mesurer l'immigration clandestine. A titre d'exemple, il n'existe pas de données précises concernant le nombre de ceux qui, parmi les personnes reconduites à la frontière, ont déjà fait l'objet d'une mesure d'éloignement. Or, l'importance et la régularité des flux migratoires entre les Comores et Mayotte par exemple sont avérées.

Le nombre de mesures d'éloignement des étrangers comptabilisées annuellement permet de nourrir artificiellement les indicateurs de la pression migratoire. En effet, les objectifs chiffrés d'exécution des arrêtés de reconduite à la frontière, fixés par le ministre de l'intérieur, relèvent d'une décision politique et d'une posture.

En Guyane, étant donné la situation géographique de ce territoire et la longueur des fleuves qui le sépare du Brésil et du Surinam, le nombre de mesures d'éloignement exécutées peut être augmenté de manière significative sans pour autant donner une image réelle du nombre d'étrangers restant en situation irrégulière. La perméabilité physique des frontières limite la signification des indicateurs statistiques.

Tout en affirmant l'ampleur du phénomène migratoire dans les collectivités d'outre-mer –à Mayotte, par exemple, sur une population globale de 160 000 habitants, on estimerait très approximativement la population étrangère à 60 000 personnes dont les trois quarts en situation irrégulière, le tout représentant 40 % de la population– ces chiffres s'additionnent à ceux totalement différents de la métropole, nourrissant ainsi les tenants de l'existence d'une pression migratoire toujours plus puissante.

Enfin, il convient de bien mesurer le coût financier, humain et diplomatique de la politique d'immigration lorsqu'elle se limite, dans ses grands objectifs, à la fermeture des frontières et à l'éloignement. Cette option défavorise les autres domaines d'intervention que sont l'intégration et la coopération ; elle entraîne un déficit de crédibilité de la France à l'étranger.

Cette politique, au premier rang desquelles les dépenses liées aux mesures d'éloignement, représente un coût financier très important. Que dire, par exemple, de la volonté du gouvernement d'accroître la capacité actuelle des places en centres de rétention gérés par la gendarmerie nationale, pour les porter de 198 à 481 places en 2008, cela à budget et effectifs constants et au détriment des autres missions ? Comment ne pas voir la dégradation dramatique qui en résulterait pour les conditions d'enfermement des étrangers destinés à la reconduite ?

Quant aux conditions d'accueil dans les centres de rétention existants déjà, elles sont très loin de satisfaire aux exigences des droits de la personne et de la dignité humaine, en dépit des efforts de certains fonctionnaires. Elles ont encore fait l'objet récemment des plus vives critiques de la part de M. Alvaro Gil-Roblès, Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe. On ne peut qu'être préoccupé par la politique d'extension du nombre de places.

Le bilan financier et humain n'est pas sans porter à conséquence en terme de rayonnement de la France non seulement vis-à-vis des pays étrangers mais également vis-à-vis des étrangers vivant sur notre sol ou en attente de titres de séjour. Les accords de réadmission négociés au niveau bilatéral par la France avec un certain nombre de pays sources devraient constituer l'une des priorités de notre action à l'étranger, là encore dans le respect strict des droits de l'homme. Les conditions d'accueil des demandeurs de visas dans les consulats français doivent être fondamentalement améliorées. Il n'est pas tolérable de laisser plus longtemps s'instaurer la suspicion préalable qui voudrait que toute demande de visa soit utilisée par le demandeur pour séjourner ensuite illégalement sur notre territoire. La difficulté d'obtenir des visas successifs, et donc d'effectuer des allers et retours, est apparue lors de plusieurs auditions comme favorisant le séjour irrégulier.

De même, sur notre sol, la suspicion généralisée frappant les demandeurs d'asile doit être dénoncée fermement. Notre pays s'honore d'être une terre de refuge depuis de nombreuses décennies. Des crédits supplémentaires doivent être consacrés pour accompagner les demandeurs d'asile dans leurs démarches (constitution du dossier, accès à un interprète, logement) et les préserver d'une précarité de vie indigne de notre République. De même, la réflexion doit aussi se porter sur la remise en cause du droit d'asile telle qu'opérée par le gouvernement actuel. Porter le délai de recours devant la Commission des recours des réfugiés à 15 jours n'est pas acceptable.

Il découle de toutes les constatations qui précèdent que l'importance de la politique de fermeture des frontières et d'éloignement prend l'ascendant sur la politique d'intégration en France et de coopération avec les pays sources. Il faut favoriser le co-développement à long terme : c'est la solution la plus appropriée pour réduire l'immigration économique motivée par la pauvreté et le chômage. Pour ce faire, des outils financiers tels que les fonds de coopération régionale doivent être mobilisés de façon plus appropriée aux besoins notamment de Mayotte, de la Guyane et de la Guadeloupe.

Les sénatrices et sénateurs socialistes, rattachés et apparentés ont participé aux travaux de la commission d'enquête avec l'ambition d'appréhender dans son ensemble la question de l'immigration clandestine, sans la limiter à la problématique de la fermeture des frontières et de l'éloignement. Ils dénoncent avec la plus grande vigueur l'attitude du gouvernement qui, sans attendre les résultats de cette commission d'enquête, a déposé un projet de loi sur la validation des mariages contenant des mesures touchant aux mariages avec des étrangers et un projet de loi relatif à l'immigration, textes dont ils rejettent la philosophie qui consiste à penser que l'étranger désireux de séjourner, de s'installer en France ou bien de se marier à un Français est a priori un danger dont il conviendrait de se protéger.

Les membres de la commission d'enquête déplorent que le rapport s'inscrive dans une démarche d'approbation directe ou indirecte tant de la politique d'immigration et d'asile suivie depuis les lois de 2003 que des deux projets de loi évoqués ci-dessus non encore débattus par le Sénat.

Ils regrettent la faible part accordée dans le rapport aux auditions de chercheurs et de représentants d'associations, voire certaines fois la vision réductrice qui en est donnée.

Ils dénoncent une instrumentalisation de la commission d'enquête au service d'une formation politique et, en conséquence, sont dans l'impossibilité d'approuver ce rapport.

CONTRIBUTION DES SÉNATRICES DU GROUPE COMMUNISTE RÉPUBLICAIN ET CITOYEN MEMBRES DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE¹

Lors de la création de la commission d'enquête sur l'immigration clandestine, les sénateurs du groupe communiste républicain et citoyen (CRC) -très sceptiques quant à l'objet et à la finalité de celle-ci- avaient exprimé de vives critiques face à l'étude d'un phénomène, celui de l'immigration clandestine et de ses conséquences, qui est par essence très difficile à appréhender, à quantifier.

Refusant de cautionner l'idéologie d'exclusion susceptible d'être véhiculée par une enquête parlementaire sur un tel sujet, ils se sont prononcés contre sa mise en place qui leur est apparue -compte tenu du contexte tant européen que national marqué par une surenchère sécuritaire- aussi inopportune que déplacée.

Au niveau européen, il est nécessaire de rappeler que cette proposition est intervenue juste après les drames qui se sont déroulés à Ceuta et Melilla où des innocents ont été tués par balles en tentant de franchir la frontière et où de nombreux autres ont été blessés, déportés, abandonnés en plein désert sans eau ni vivres et qui ont montré, si besoin en était, à la fois l'inefficacité et la dangerosité des politiques drastiques en matière d'immigration.

Quant au niveau national, est-il besoin de souligner que cette commission d'enquête a été proposée au moment où le gouvernement évoquait ses futurs projets de loi tendant à restreindre les droits fondamentaux des étrangers, notamment en matière de regroupement familial et d'incidence du mariage sur le droit au séjour et l'accès à la nationalité, et à mettre en œuvre une politique des quotas qui ne dit pas son nom ; sans parler de la possibilité de remettre en cause le droit du sol singulièrement à Mayotte.

Malgré ces critiques et ces doutes, les sénateurs CRC ont toutefois souhaité participer aux travaux de cette commission et reconnaissent que celle-ci s'est efforcée de partir de la situation des individus et a su prendre en compte, dans une certaine mesure, la dimension humaine de la question de l'immigration.

¹ *Mmes Eliane Assassi et Gélita Hoarau.*

Les élues CRC membres de la commission d'enquête prennent en considération l'importance du travail qui a été réalisé, avec 57 auditions de personnalités d'horizons très divers et de nombreux déplacements effectués à l'étranger, dans les DOM-COM et en métropole.

Elles ne peuvent néanmoins approuver le rapport de la commission d'enquête lequel -en affirmant partager les dispositions du projet de loi sur le contrôle de la validité des mariages et de celui réformant le code de l'entrée et du séjour des étrangers en France et du droit d'asile (CESEDA)- est traversé par la conception sécuritaire et répressive de l'immigration que prônent ces deux textes.

Le fait pour la commission d'insister sur la nécessité de développer l'aide en faveur des pays sources d'immigration -si important soit-il- ne saurait, estiment-elles, l'exonérer d'une réflexion plus globale sur une autre politique d'immigration fondée sur le respect des droits et des libertés fondamentales, a fortiori à la veille de l'examen par le Parlement du projet de loi CESEDA dont on sait qu'en l'état actuel il ne contient aucune mesure en matière d'aide au développement.

Elles regrettent, d'autre part, que la commission se soit contentée de dresser un constat de la situation existante sans même avoir procédé préalablement à un bilan précis de l'application des lois adoptées dernièrement à savoir : celle du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration et celle du 10 décembre 2003 relative au droit d'asile, lesquelles ont déjà considérablement durci la législation en matière de droits des étrangers et d'accès au droit d'asile.

Il aurait été pourtant très utile à l'ensemble des parlementaires de disposer d'une telle évaluation avant d'être amenés à modifier une fois de plus l'ordonnance de novembre 1945.

Par ailleurs, rien n'est dit dans le rapport concernant la politique de l'Union européenne en matière d'immigration, qu'il s'agisse de son Livre Vert qui prône une « immigration utilitaire d'un point de vue économique » ou encore de ses directives en cours, notamment celle relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants des pays tiers en séjour irrégulier dont on ne connaît d'ailleurs toujours pas le calendrier législatif.

La situation en outre-mer, largement évoquée dans le rapport, n'échappe pas elle non plus à la logique sécuritaire et d'exclusion, dénuée de tout traitement de fond s'agissant des causes des mouvements migratoires.

Au-delà, malgré le travail intéressant réalisé par la commission et les constats souvent justes qu'elle y dresse, les sénatrices CRC regrettent que la commission s'en tienne ici à une énumération de « recommandations » non

contraignantes et parfois même en contradiction avec les constats consignés dans le rapport, s'agissant par exemple des mineurs isolés, de l'AME, ou encore du droit d'asile.

Elles critiquent le fait que la commission n'ait pas utilisé ses travaux pour adresser au gouvernement un signal fort en avançant des propositions novatrices pour un traitement plus humain de l'immigration clandestine.

Selon elles, la commission n'a, à l'évidence, pas voulu interférer dans l'élaboration des futures lois comme la réforme CESEDA et celle des mariages mixtes.

Elles estiment, par conséquent, que ni cette commission d'enquête sénatoriale, ni les différentes propositions de loi déposées à l'Assemblée nationale par les parlementaires UMP sur la question de l'immigration, ni un énième projet de loi gouvernemental sur l'immigration et l'asile, ne seront capables d'apporter un commencement de réponse à la question des migrants dans le monde, dont le nombre croissant n'est ni un problème temporaire ni le fruit du hasard mais bien la conséquence prévisible du déséquilibre des rapports Nord/Sud.

Elles rappellent, à cet égard, que tant que les écarts économiques et sociaux ne cesseront de croître entre les régions du monde, il est inévitable que les populations des pays ravagés par la misère, par les conflits ou par l'absence de démocratie, continuent –malgré les obstacles- à essayer de trouver ailleurs de meilleures conditions de vie, quand ce n'est pas tout simplement le droit de vivre.

Elles en profitent pour dénoncer, avec force, cette hypocrisie qui consiste à vouloir d'un côté dresser des obstacles pour empêcher les migrants de se rendre en Europe et à expulser les étrangers qui y sont pourtant déjà installés, et de l'autre, à vouloir faire venir des étrangers pour satisfaire les besoins économiques au sein de l'Union européenne.

Enfin, les sénatrices CRC tiennent à mettre en garde – à la veille de l'élection présidentielle de 2007- contre toute velléité de placer au cœur de cette campagne électorale le thème de l'immigration, singulièrement en présentant les immigrés comme étant les responsables de tout ce qui ne va pas dans le pays et, dans ce même contexte, contre toute tentative de durcir encore les lois ; durcissement qui, loin d'être efficace pour lutter contre l'immigration clandestine, ne fait que fabriquer de nouveaux sans-papiers au bénéfice des réseaux mafieux, et autres employeurs de main-d'œuvre en situation irrégulière et marchands de sommeil qui savent tirer profit des politiques de fermeture des frontières.