

N° 116

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 novembre 2010

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2011, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME XI

SÉCURITÉ
IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION

Par MM. Jean-Patrick COURTOIS et François-Noël BUFFET,
Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hyst, président ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. Patrice Gélard, Jean-René Lecerf, Jean-Claude Peyronnet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, M. François Zocchetto, vice-présidents ; MM. Laurent Béteille, Christian Cointat, Charles Gautier, Jacques Mahéas, secrétaires ; M. Alain Anziani, Mmes Éliane Assassi, Nicole Bonnefoy, Alima Boumediene-Thiery, MM. Elie Brun, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Yves Détraigne, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Pierre Fauchon, Louis-Constant Fleming, Gaston Flosse, Christophe-André Frassa, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Mme Jacqueline Gourault, Mlle Sophie Joissains, Mme Virginie Klès, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Jacques Mézard, Jean-Pierre Michel, François Pillet, Hugues Portelli, Bernard Saugey, Simon Sutour, Richard Tuheiyava, Alex Türk, Jean-Pierre Vial, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 2824, 2857, 2859 à 2865 et T.A. 555

Sénat : 110 et 111 (annexe n° 27) (2010-2011)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	7
PREMIÈRE PARTIE : LA MISSION « SÉCURITÉ »	9
I. DES DÉPENSES TOUJOURS CONTENUES, DES RÉSULTATS ENCOURAGEANTS	11
A. UN BUDGET ET DES EFFECTIFS STABLES	11
1. <i>Des crédits en légère augmentation du fait des dépenses de personnel</i>	11
2. <i>Des effectifs stabilisés</i>	11
3. <i>Des dépenses de fonctionnement et d'investissement en nette diminution</i>	12
B. LES ÉVOLUTIONS RÉCENTES DE LA DÉLINQUANCE : DES RÉSULTATS ENCOURAGEANTS	13
1. <i>Une présentation plus pertinente des statistiques</i>	13
2. <i>L'évolution des atteintes aux biens : des données globalement orientées à la baisse</i>	16
3. <i>Les atteintes aux personnes : un ralentissement de la hausse des faits de violences non crapuleuses constatés au cours de la période récente</i>	18
4. <i>Des résultats favorables en matière d'escroqueries et d'infractions économiques et financières</i>	20
II. DES AVANCÉES SIGNIFICATIVES EN MATIÈRE DE MOYENS MODERNES D'INVESTIGATION	20
A. LES FICHIERS DE POLICE : UN NOUVEL ENCADREMENT JURIDIQUE	20
1. <i>L'encadrement général des fichiers : réaffirmer le rôle du législateur</i>	20
2. <i>Les progrès attendus des logiciels de rapprochement judiciaires</i>	24
B. DES AVANCÉES IMPORTANTES EN MATIÈRE DE VIDÉOSURVEILLANCE	27
1. <i>La nécessaire mise à jour juridique effectuée par la LOPPSI</i>	28
2. <i>Un renforcement attendu du contrôle de la vidéosurveillance</i>	29
III. UNE NOUVELLE ÉTAPE DANS LA LUTTE CONTRE LE TRAFIC DE DROGUE	31
A. LE NOUVEAU PLAN DE LUTTE CONTRE LE TRAFIC DE DROGUE	31
B. DE NOUVEAUX EFFORTS DE COOPÉRATION INTERNATIONALE	32
C. DES RÉSULTATS ENCOURAGEANTS	33
1. <i>Interpellations et réseaux démantelés</i>	33
2. <i>Les saisies</i>	33
IV. LES ÉVOLUTIONS TERRITORIALES DE LA POLICE ET DE LA GENDARMERIE	36
A. LA MISE EN PLACE DE LA POLICE D'AGGLOMÉRATION	36
1. <i>L'expérience de la région parisienne</i>	36
2. <i>Une extension progressive à d'autres agglomérations</i>	37
B. LES BRIGADES SPÉCIALISÉES DE TERRAIN : LE NOUVEAU NOM DES UTEQ	37

DEUXIÈME PARTIE : LA MISSION « IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION »	40
I. LES CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES D'UN NOMBRE DE DEMANDEURS D'ASILE TOUJOURS EN FORTE PROGRESSION	41
A. UN BUDGET EN LÉGÈRE DIMINUTION SUR LA PÉRIODE 2011-2013.....	41
B. DES DÉPENSES CONTRAINTES PAR L'AUGMENTATION DU NOMBRE DES DEMANDEURS D'ASILE	43
1. <i>Un nombre de demandeurs d'asile toujours en progression</i>	43
2. <i>Une inscription de crédits en hausse mais probablement insuffisante</i>	43
II. UNE MODERNISATION DES PROCÉDURES ET DES MODES DE GESTION	44
A. LE DÉPLOIEMENT DU PROGRAMME VISABIO	45
1. <i>L'équipement progressif des postes consulaires</i>	45
2. <i>Le déploiement dans les postes-frontière</i>	46
3. <i>La mise en œuvre du VIS</i>	47
B. UNE AMÉLIORATION SUBSTANTIELLE DES BASES DE DONNÉES.....	48
1. <i>La base de données AGDREF</i>	48
2. <i>L'évolution de l'application ELOI</i>	49
3. <i>État d'avancement du projet AGDREF2 (anciennement GREGOIRE)</i>	50
C. LES RÉSULTATS POSITIFS DE LA RÉFORME DE LA PROCÉDURE DE NATURALISATION	51
1. <i>Une simplification de la procédure</i>	51
2. <i>Des résultats positifs</i>	52
D. LA MISE EN ŒUVRE DU VISA DE LONG SÉJOUR/TITRE DE SÉJOUR.....	53
E. LA PROBLÉMATIQUE DES AUDIENCES DÉLOCALISÉES ET DU RECOURS À LA VISIO-CONFÉRENCE.....	54
F. LE SOUCI D'UNE MEILLEURE GESTION DES CENTRES D'ACCUEIL.....	56
III. LA POURSUITE DE LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE	57
A. LA LUTTE CONTRE LES FILIÈRES D'IMMIGRATION ILLÉGALE	58
1. <i>Les résultats de la lutte contre les filières</i>	58
2. <i>Une amélioration attendue du projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à l'identité nationale en matière de lutte contre le travail illégal</i>	59
B. LA MOBILISATION DES SERVICES DE L'ÉTAT POUR UN MEILLEUR CONTRÔLE DES FRONTIÈRES : VERS UN APPROFONDISSEMENT DES MISSIONS DES SERVICES DES DOUANES.....	59
1. <i>L'évolution de l'organisation de la police aux frontières</i>	59
2. <i>Une meilleure coopération avec les services des douanes</i>	60
C. L'ÉLOIGNEMENT DES ÉTRANGERS EN SITUATION IRRÉGULIÈRE : DES RÉSULTATS MITIGÉS	61
1. <i>Les décisions de non-admission aux frontières et d'éloignement</i>	61
2. <i>Une exécution toujours faible des mesures d'éloignement</i>	62
3. <i>Les améliorations attendues du projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité</i>	63
4. <i>Un dispositif d'aide au retour volontaire plus performant</i>	64

D. LE PROBLÈME DE LA TRANSPOSITION EN DROIT INTERNE DE LA DIRECTIVE « LIBRE CIRCULATION ».....	66
1. <i>Les dispositions relatives au droit au séjour des ressortissants de l'Union européenne et aux conditions encadrant la jouissance de ce droit</i>	66
2. <i>La transposition des dispositions de la directive relatives aux mesures de limitation du droit au séjour et d'éloignement des ressortissants communautaires est en partie effectuée</i>	67
3. <i>Les garanties procédurales et les possibilités de recours</i>	69
4. <i>Des aménagements pourraient être apportés au droit interne pour assurer sa pleine conformité avec la directive « libre-circulation »</i>	70
ANNEXE - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	73

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu M. Brice Hortefeux, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, le 9 novembre 2010¹, la commission des Lois, réunie le 17 puis le 24 novembre 2010, sous la présidence de M. Jean-Jacques Hyst, président, a procédé sur le rapport pour avis de MM. François-Noël Buffet et Jean-Patrick Courtois, à l'**examen** des crédits des **missions « Immigration, asile et intégration »** et **« sécurité »** inscrits dans le projet de loi de finances pour 2011, dont la commission des finances est saisie au fond.

M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur pour avis, a indiqué que le contexte du budget 2011 de la mission sécurité était tout d'abord marqué par la poursuite de l'effort de maîtrise des finances publiques, auquel la police et la gendarmerie nationale participent comme l'ensemble des services de l'Etat.

Il a ensuite rappelé que le budget 2011 était également encadré par la programmation associée à la LOPPSI, que le Sénat va bientôt examiner en seconde lecture. Cette programmation quinquennale garantit que l'effort de modernisation des forces de sécurité se poursuivra en 2011 à un niveau comparable à celui de 2010, malgré une stagnation globale des dépenses de fonctionnement et d'investissement.

Évoquant les résultats de l'action menée par la police et la gendarmerie nationales, il a salué l'évolution de la présentation des statistiques des faits constatés et le nouveau « tableau de bord » des forces de l'ordre. Il a relevé pour 2009 une diminution des atteintes aux biens et une augmentation moins rapide que l'année précédente des atteintes aux personnes. Il a par ailleurs estimé que le progrès des moyens d'investigation modernes de la police et de la gendarmerie, en particulier les fichiers de rapprochement judiciaires, ainsi que le nouveau fonds qui devrait être créé par la LOPPSI pour augmenter les ressources attribuées à la police technique et scientifique, permettraient de résoudre davantage d'affaires. Évoquant enfin le rapprochement police/gendarmerie, qui a connu d'importantes étapes en 2009, il a souligné la nécessité d'une coopération opérationnelle accrue, qui doit cependant s'accomplir dans le respect des spécificités, notamment statutaires, des deux forces.

¹ Le compte rendu de l'audition de M. Brice Hortefeux est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20101108/lois.html#toc4>

M. François-Noël Buffet, rapporteur pour avis, a ensuite présenté les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration ». Il a d'abord évoqué la suppression du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, et le rattachement des compétences correspondantes au ministère de l'intérieur au sein du gouvernement constitué le 14 novembre 2010. Il a ensuite indiqué que, si une diminution des crédits de la mission était prévue dans le cadre de la programmation triennale 2011-2013, cette diminution ne débiterait qu'en 2012. Toutefois, la stabilité indiquée pour 2011 masque une évolution divergente des deux programmes de la mission, avec une légère augmentation des crédits du programme « immigration et asile » et une nette diminution de ceux du programme « Intégration et accès à la nationalité française ». Il a expliqué que cette situation était liée à la persistance d'un nombre élevé de demandeurs d'asile et aux dépenses incompressibles qui en résultent.

Il a ensuite fait valoir que plusieurs réformes importantes avaient été menées à bien au cours de la courte existence du ministère, comme la déconcentration de la procédure de naturalisation ou la création du visa de long séjour valant titre de séjour. Enfin, il a regretté que le taux d'exécution des mesures d'éloignement reste faible et indiqué que la commission aurait à examiner prochainement le projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et la nationalité, qui comporte une refonte des mesures d'éloignement et de la procédure juridictionnelle destinée à améliorer cette situation.

Sous le bénéfice de ces observations, la commission a décidé de donner un avis favorable à l'adoption des crédits des missions « Sécurité » et « Immigration, asile et intégration », inscrits dans le projet de loi de finances pour 2011.

Mesdames, Messieurs,

Votre commission des lois a souhaité, cette année encore, examiner dans le même avis les crédits de la mission "sécurité" et ceux de la mission "immigration, asile et intégration". En effet, de nombreux crédits appartenant à la mission "sécurité" permettent en réalité de financer des actions menées par le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire.

Ainsi, le document de politique transversale "politique française de l'immigration et de l'intégration" évalue à environ 700 millions d'euros les crédits de la mission "sécurité" liés aux missions remplies par les forces de la police et de la gendarmerie nationale, en particulier la police aux frontières, en matière d'immigration : contrôle des personnes aux frontières, lutte contre l'immigration clandestine et démantèlement des filières qui l'organisent.

Par ailleurs, la suppression du ministère de l'immigration, de l'identité nationale et du développement solidaire et le rattachement des compétences correspondantes au ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration issu du remaniement ministériel du 14 novembre 2010 plaide également pour un examen conjoint des deux missions. Comme les années précédentes, chacune des parties du présent avis a toutefois été examinée par l'un de vos deux rapporteurs pour avis : M. Jean-Patrick Courtois pour les crédits de la mission "sécurité" et M. François-Noël Buffet pour la mission "immigration, asile et intégration".

PREMIÈRE PARTIE : LA MISSION « SÉCURITÉ »

Avant d'en venir à l'examen des crédits de la mission « sécurité » pour 2011, votre commission a souhaité rendre hommage aux 24 policiers et gendarmes qui ont perdu la vie en 2009 dans l'exercice de leurs fonctions.

Le budget de la mission « sécurité » pour 2011 est d'abord encadré par la programmation triennale du budget de l'Etat. Celle-ci prévoit une augmentation modérée des crédits affectés à la mission. Ils passeront en effet

de 16,8 milliards d'euros en 2011, à 17 milliards d'euros en 2012 et 17,2 milliards d'euros en 2013 (en crédits de paiement), soit une hausse de 2,6% environ. La mission « sécurité » est ainsi dans une situation relativement favorable par rapport à la majorité des missions du budget de l'Etat, qui connaîtront une hausse moins importante voire une baisse significative de leurs crédits pendant la même période. L'année 2011 est par ailleurs la troisième année d'exécution de la LOPPSI, qui comporte également une programmation, cette fois quinquennale (2009-2013), pour les missions « Sécurité » et « Sécurité civile ». Ce projet de loi est toutefois toujours en instance en seconde lecture à l'Assemblée nationale, la première lecture ayant permis de compléter le texte par de nombreuses dispositions relatives notamment à la sécurité quotidienne, à la lutte contre les violences sportives et dans les transports publics de voyageurs, en cohérence avec les priorités dégagées par le gouvernement en matière de lutte contre la délinquance.

Les crédits inscrits au budget dans le cadre de la LOPPSI concernent en particulier la « mise à jour » technologique de la police et de la gendarmerie. En effet, si l'effort accompli en ce domaine dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure du 29 août 2002 a permis d'assurer l'efficacité des forces de l'ordre entre 2003 et 2008, il était nécessaire de renouveler cet effort pour une nouvelle période de 5 ans.

En ce qui concerne la police nationale, pour 2011, près de 150 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement seront ainsi consacrés dans le cadre de la LOPPSI à la modernisation technologique, à l'équipement des fonctionnaires et aux projets immobiliers. Pour la gendarmerie, il est prévu de consacrer 130 millions d'euros en autorisations d'engagement et 133 millions d'euros en crédits de paiement aux mesures associées à la LOPPSI, avec notamment des progrès technologiques en matière de programmes informatiques et d'équipements (vidéoprotection, géolocalisation des patrouilles et les dispositifs d'analyse de données informatiques et de téléphones portables, équipements de police technique et scientifique, nouvelles tenues des motocyclistes et de maintien de l'ordre, etc).

Enfin, l'année 2011 marquera une nouvelle étape dans le rapprochement entre la police et la gendarmerie nationales, après d'importants progrès réalisés en 2010 et dont il convient de faire le bilan.

I. DES DÉPENSES TOUJOURS CONTENUES, DES RÉSULTATS ENCOURAGEANTS

A. UN BUDGET ET DES EFFECTIFS STABLES

1. Des crédits en légère augmentation du fait des dépenses de personnel

Les crédits de la mission s'élèvent à 16 818 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 16 819 millions d'euros en crédits de paiement inscrits pour l'ensemble de la mission, **en augmentation respectivement de 1,1 % et 2,7 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2010.**

Malgré l'effort accompli sur les effectifs, **l'augmentation des charges de personnel représente une part essentielle de cette progression** : les crédits du titre 2 représentaient 85,90 % des dotations de la mission en LFI 2010 ; en projet de loi de finances 2011, ces crédits représenteront près de 87% des dépenses prévues pour l'ensemble de la mission (14 622 millions d'euros sur 16 818 millions d'euros de crédits).

Le titre 2 du programme police nationale s'élève, au PLF 2011, à 8 121 millions d'euros contre 7 718 millions d'euros dans la loi de finances initiale (LFI) 2010, ce qui représente une progression de 404 millions d'euros, soit +5,2%. Celui du programme gendarmerie passe de 6 367 millions d'euros à 6 500 millions d'euros, soit une hausse de 2,1 %.

Cette augmentation des dépenses de personnel est due principalement au financement des mesures catégorielles négociées depuis 2004 et au vieillissement de la population policière, lié notamment à la suppression des limites d'âge automatiques de départ en retraite des corps actifs de la police nationale, à compter du 1er janvier 2010.

2. Des effectifs stabilisés

Le plafond d'emplois du programme « police nationale » augmente en 2011 de 714 ETPT à 145 504 ETPT. Le « schéma d'emploi » du programme, qui retrace la différence entre les entrées et les sorties, devrait connaître quant à lui une réduction de 712 ETP due en partie à l'anticipation de 500 recrutements d'adjoints de sécurité de janvier 2011 en décembre 2010. **Toutefois, cette diminution de 712 ETPT reflète également une diminution de 1925 ETPT des effectifs du corps d'encadrement et d'application de la police nationale, compensée par une augmentation de 1780 ETPT des effectifs des adjoints de sécurité (ADS).** Cette dernière augmentation correspond à un recrutement en 2011 de 4075 ADS, après un recrutement de 1500 ADS en 2010. Il convient à ce propos de noter que les ADS recrutés en 2011 devraient l'être sous le nouveau régime juridique défini par la LOPPSI,

c'est-à-dire avec des contrats de 3 ans renouvelables une fois et non plus de 5 ans non renouvelables. En outre, la limite d'âge de recrutement des ADS passera de 26 à 30 ans.

Votre rapporteur souligne que plusieurs représentants syndicaux entendus lors de la préparation du présent avis ont regretté cette substitution d'ADS aux gardiens de la paix et aux membres du corps d'encadrement et d'application. En outre, les personnels administratifs et techniques devraient également connaître une diminution d'environ 300 ETPT, ce qui, comme l'ont également souligné ces représentants syndicaux, rendra plus difficile la poursuite de la politique de substitution entre ces personnels et les personnels actifs, qui vise à permettre le retour de ces derniers sur le terrain.

En tout état de cause, lors de son audition par votre commission, M. Hortefeux, ministre de l'Intérieur, **a précisé que ce schéma d'emploi en baisse n'aurait pas pour effet une diminution de la présence policière sur le terrain**. Le projet annuel de performance prévoit ainsi pour l'indicateur « taux d'engagement des effectifs sur le terrain » une stabilisation à 41,5% en 2011 (même chiffre en 2010).

Les effectifs de la gendarmerie nationale subiront quant à eux, en 2010, une diminution de 96 ETPT hors transfert. Le plafond d'ETPT devrait diminuer de 957 emplois, pour un total de 97 198 ETPT en 2011 contre 98 155 EPTP en 2010. **La baisse du plafond d'emploi ne se traduira pas par une baisse significative du nombre de gendarmes en activité**, celui-ci ayant été maintenu nettement en dessous du plafond d'emplois au cours des années précédentes.

3. Des dépenses de fonctionnement et d'investissement en nette diminution

Parallèlement, les dépenses de fonctionnement et d'investissement de la police nationale diminuent de 6,4% et celles de la gendarmerie nationale d'environ 2,9%. Alors que l'effort d'investissement dans le cadre de la LOPPSI est maintenu, **ce sont surtout les dépenses de fonctionnement courant qui sont affectées par la baisse**. Votre rapporteur souligne que, si les effets d'une telle diminution des crédits sur le fonctionnement des services peuvent être amorti pendant quelques temps par un moindre renouvellement de certains équipements, il sera ensuite nécessaire de retrouver des moyens pour ne pas risquer d'aboutir à une baisse de la qualité du service.

En ce qui concerne la police nationale, les crédits d'investissement liés à la programmation associée à la LOPPSI s'élevaient pour 2009 à 113,2 millions d'euros en autorisation d'engagement et 61 millions d'euros en crédits de paiement et atteindront en 2010 un montant de 279,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 127,5 millions d'euros en crédits de paiement. **Pour 2011, 147,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 146,9 millions d'euros en crédits de paiement seront consacrés à la**

modernisation technologique, à l'équipement des fonctionnaires et aux projets immobiliers. Votre rapporteur se félicite ainsi que l'effort de modernisation des forces de sécurité se poursuive en 2011 à un niveau comparable à celui de 2010.

Par ailleurs, une partie des crédits d'investissement sera consacré au renouvellement du parc de véhicules légers : 900 véhicules pourront ainsi être acquis. Certains syndicats de police ont d'ailleurs regretté lors de leur audition par votre rapporteur l'état d'usure des véhicules acquis il y a plusieurs années grâce aux crédits inscrits dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité du 29 août 2002.

Enfin, certains projets immobiliers devraient également être menés à bien, les crédits y afférents étant de 42,9 millions d'euros en autorisation d'engagement et 62,4 millions d'euros en crédits de paiement. Il s'agit en particulier de **la rénovation du patrimoine immobilier des CRS**, dans le cadre d'une rationalisation de l'implantation des structures correspondant aux besoins opérationnels, de la construction de nouveaux cantonnements en Île-de-France afin de réduire les coûts d'hébergement des unités ; de la restructuration de la formation des agents, avec la fermeture de plusieurs sites de formation, de la réalisation des travaux préalables au transfert à Lognes de l'Institut national de la formation des personnels administratifs, techniques et scientifiques (INFPATS), ou encore de la modernisation et du développement des capacités des laboratoires de police technique et scientifique.

En ce qui concerne la gendarmerie, en 2011, il est prévu de consacrer 130 millions d'euros AE et 133 millions d'euros CP aux mesures associées à la LOPPSI, comprenant des progrès technologiques en matière de programmes informatiques et d'équipements (vidéoprotection, géolocalisation des patrouilles et les dispositifs d'analyse de données informatiques et de téléphones portables, équipements de police technique et scientifique, nouvelles tenues des motocyclistes et de maintien de l'ordre) ; ainsi que les nouveaux projets immobiliers domaniaux.

B. LES ÉVOLUTIONS RÉCENTES DE LA DÉLINQUANCE : DES RÉSULTATS ENCOURAGEANTS

1. Une présentation plus pertinente des statistiques

De nombreuses critiques ont été émises à l'encontre de la présentation statistique de l'activité de la police et de la gendarmerie. Ces critiques portent notamment sur les données qui tiennent lieu de « tableaux de bord » aux services et qui figurent en tant qu'indicateurs associés aux projets annuels de performance des lois de finances initiales. Ainsi, l'indicateur du « nombre de crimes et délits constatés en zone police » est-il apparu comme bien trop hétéroclite dans la mesure où il additionne des infractions n'ayant aucun rapport entre elles, des violences commises à l'encontre des personnes aux

malversations financières. De même, le taux général d'élucidation des crimes et délits représente une moyenne entre des réalités radicalement différentes, la quasi-totalité des homicides étant élucidés contre à peine 15% des vols.

Brice Hortefeux, ministre de l'Intérieur, ayant annoncé en février 2010 un nouveau « tableau de bord », le projet annuel de performance 2010 en tient compte et présente une série de nouveaux indicateurs.

Ainsi, deux indicateurs de l'évolution du nombre de crimes et délits en zone police et en zone gendarmerie figuraient jusqu'à présent dans le document budgétaire : l'évolution du nombre global des crimes et délits et l'évolution du nombre de crimes et délits en délinquance de proximité. Celle-ci regroupe des infractions diverses (en particulier cambriolages, vols d'automobiles, vols à la roulotte, destructions et dégradations de biens) censées affecter le plus directement les citoyens dans leur vie quotidienne.

Ces indicateurs globaux sont remplacés par les indicateurs thématiques, qui distinguent entre trois formes de délinquance : les atteintes aux biens, les atteintes volontaires à l'intégrité physique des personnes et les escroqueries et infractions économiques et financières.

Votre rapporteur estime que l'évolution de la présentation des statistiques de la police et de la gendarmerie représente un progrès indéniable : les données présentées ont indiscutablement plus de sens que celles qui étaient annexées aux budgets des années précédentes.

Toutefois, il convient de souligner que la modification n'est que de présentation, puisque les données sur lesquelles cette présentation se fonde sont les mêmes : il s'agit toujours des statistiques des faits constatés de la police et de la gendarmerie. Or, ces données ne reflètent pas plus l'état réel de la délinquance qu'auparavant : il ne s'agit que des faits constatés et ces faits dépendent toujours de l'orientation de l'activité des forces de police et de gendarmerie. **C'est pourquoi il convient de souligner l'apport précieux des analyses fournies par l'observatoire national de la délinquance et des réponses pénales.**

En effet, afin d'élargir les sources de connaissances de la statistique criminelle (données des autres administrations, des fédérations professionnelles, etc.) et à la suite des préconisations du rapport sur les statistiques de la délinquance de MM. Christophe Caresche et Robert Pandraud de 2002, le décret n° 2004-750 du 27 juillet 2004 a créé, au sein de l'institut national des hautes études de la sécurité intérieure (INHES), un département appelé observatoire national de la délinquance (OND), dont la mission est de collecter les données statistiques, de les analyser, et de faciliter les échanges avec d'autres observatoires. L'OND a été rebaptisé ONDRP (observatoire national de la délinquance et des réponses pénales) par le décret n° 2009-1321 du 28 octobre 2009 relatif à l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice.

L'OND doit notamment contribuer à une approche plus nuancée de la délinquance, grâce à des études pluridisciplinaires et à des enquêtes de « victimation ».

La communication publique mensuelle nationale des chiffres de la délinquance constatée relève désormais de l'O.N.D. qui publie un bulletin mensuel, publié depuis février 2006.

En outre, depuis 2007, l'INSEE, en partenariat avec l'OND, conduit en France métropolitaine une enquête annuelle dite de victimation intitulée « cadre de vie et sécurité ». Cette enquête a été conçue avec comme référence internationale l'enquête du Home Office britannique, appelée British Crime Survey (BCS), conduite en Angleterre et au Pays de Galles tous les ans. Elle a notamment permis d'interroger en 2006 et 2007 plus de 17.000 ménages sur les vols et tentatives de vols dont ils ont pu être victimes en 2006 et en 2007. En outre, au sein de chaque ménage, une personne âgée de 14 ans ou plus est interrogée sur les atteintes qu'elle a pu subir l'année précédente. L'OND dispose ainsi d'indicateurs statistiques sur la délinquance telle qu'elle peut être mesurée à travers les réponses fournies par un échantillon représentatif de la population française.

Votre rapporteur souligne à nouveau l'intérêt de ce type d'enquête qui permet de mettre en perspective les statistiques de la police et de la gendarmerie. Ainsi, il est possible grâce à l'enquête de victimation de savoir si une hausse ou une diminution du nombre de faits enregistrés correspond réellement à, respectivement, une hausse ou à une diminution de la délinquance réelle, ou seulement à une variation du taux de plainte ou des faits constatés à l'initiative des forces de sécurité.

Ainsi, pour les statistiques de 2007/2006, d'après les résultats de l'enquête « cadre de vie et sécurité », ce ne sont pas uniquement les vols suivis de plainte mais l'ensemble des vols déclarés, y compris ceux, majoritaires, qui n'ont pas fait l'objet d'une plainte, qui voient leur nombre diminuer sur un an. La tendance à la baisse suggérée en janvier 2008 par les statistiques sur les faits constatés de vols est ainsi confirmée par les données extraites de l'enquête de victimation.

Poursuivant l'exploitation des statistiques enregistrées par la police et la gendarmerie nationales, l'OND a notamment travaillé sur les violences intra-relationnelles, les violences dans le cadre professionnel, les violences au sein du couple enregistrées par la police et la gendarmerie nationales entre 2004 et 2007 ou encore les phénomènes de délinquance dans les transports ferroviaires d'Île-de-France.

Par ailleurs, plusieurs études statistiques portant sur une analyse qualitative de certains phénomènes criminels ont débuté en 2008 : les violences sexuelles enregistrées au tribunal de Grande Instance de Paris ; les liens entre violences et alcool ; l'analyse des signalements d'usagers dans la main-courante informatisée de Sarcelles et de Saint-Denis.

2. L'évolution des atteintes aux biens : des données globalement orientées à la baisse

Les atteintes aux biens regroupent 36 index de l'état 4001 des statistiques de la police et de la gendarmerie, dont les vols à main armée (armes à feu), les autres vols avec violences sans armes à feu, les vols avec entrée par ruse, les cambriolages, les vols liés à l'automobile et aux deux-roues à moteur, les autres vols simples au préjudice de particuliers, les autres vols simples (à l'étalage, chantiers..), ou encore les destructions et les dégradations de biens.

Le projet annuel de performance prévoit dans ce domaine, en zone police, une diminution du nombre de crimes et délits de 0,5 % en 2010, avec environ 1,6 million de faits. Aucun objectif n'était renseigné au projet annuel de performance 2010 puisque cet indicateur n'existait pas encore. En zone gendarmerie, la prévision de diminution pour 2010 est identique (- 0,5% avec environ 640 000 faits, le taux de délinquance pour 1000 habitants tournant autour de 21 pour 1000).

Les analyses pluriannuelles de l'ONDRP permettent d'obtenir une vue plus précise de l'évolution de ce type de délinquance. **En ce qui concerne les atteintes aux biens par habitant, en 2009, moins de 36 atteintes aux biens ont été enregistrées par la police et la gendarmerie pour 1000 habitants. Ce taux se situe à son niveau le plus bas depuis 1996.** Entre 1996 et 2000, il avait été compris entre 46‰ et 48‰. Il a atteint ses niveaux les plus élevés, avec plus de 51‰, en 2001 et 2002. Depuis, il diminue de façon continue, variant notamment de -10 points entre 2002 et 2006, année où il s'établit à 41,3‰ faits constatés de vols et de destructions et dégradations pour 1000 habitants. Au cours des trois dernières années, le taux d'atteintes a varié de -5,6 points mais la différence annuelle la plus récente, -0,4 point entre 2008 et 2009, est bien plus modérée que celles des deux années précédentes, -3,1 points entre 2006 et 2007 et -2,1 points entre 2007 et 2008.

Parmi les catégories détaillées de vols qui connaissent les augmentations les plus fortes sur un an figurent les cambriolages de locaux d'habitations principales dont le nombre est passé de 1517 737 en 2008 à 164 150 en 2009, soit +8,2%. Comme le note l'ONDRP, cette variation ne signifie pas que le nombre de cambriolages enregistrés se situe à un niveau intrinsèquement élevé : sur cinq ans, il est en baisse de 9% (soit -16 229 faits constatés). Néanmoins, cela met un terme à une séquence de baisse qui avait été entamée en 2002, année au cours de laquelle 3,3 cambriolages de locaux d'habitations principales avaient été enregistrés pour 1000 habitants. En 2007 et 2008, ce taux se situait à 2,4‰, en recul de près de 1 point. En 2009, il revient à son niveau de 2006, soit 2,6 faits constatés pour 1000 habitants.

L'indicateur des atteintes aux biens présente une certaine importance dans la mesure où il reflète en partie une délinquance quotidienne particulièrement ressentie par les citoyens. Il serait cependant incomplet sans

l'indicateur du taux d'élucidation, que la nouvelle présentation du projet annuel de performance permet justement de constater.

En effet, l'indicateur d'élucidation est désormais également décliné selon les trois types de délinquances (atteintes aux biens, aux personnes, financières), ce qui permet d'en finir avec un taux global d'élucidation particulièrement peu représentatif. Ainsi, ce taux d'élucidation est-il, pour la zone police et pour les atteintes aux biens, de seulement 14,25% en 2009 contre 13,87% en 2008, avec une prévision à 14,5% en 2010 et 15% en 2011 (en zone gendarmerie, le taux est légèrement plus élevé : 17 %). Ceci signifie que, dans ce domaine, plus de 85% des faits restent non élucidés. Il convient certes de noter qu'un fait inscrit au cours d'une année pourra être élucidé l'année suivante, et que certains faits ayant les mêmes auteurs peuvent attendre ainsi plusieurs années avant d'être élucidés en totalité.

Ce taux très faible est structurel et provient de la difficulté qui existe à élucider les faits de vols. En effet, cette élucidation, en dehors des flagrants délits et des rares cas où l'enquête aboutit rapidement, exige des dépenses considérables en moyens humains et matériels, souvent disproportionnés avec la valeur du bien volé. En outre, contrairement aux faits de violence, pour lesquels les auteurs et les victimes ont, dans la grande majorité des cas, des liens de parenté ou de voisinage, ces liens sont beaucoup moins fréquents dans le domaine des atteintes aux biens, ce qui rend l'enquête plus difficile.

Des progrès récents, tels que l'utilisation des fichiers d'empreintes digitales et ADN (fichiers nationaux des empreintes digitales et génétiques), permettent d'améliorer le taux d'élucidation de certains vols. Toutefois, le coût des opérations de prélèvement et d'analyse des empreintes ne permet pas, pour le moment, leur utilisation systématique. C'est pourquoi votre rapporteur a proposé, par le biais d'un amendement à la LOPPSI, adopté en première lecture au Sénat, la création d'un fonds destiné à apporter des financements supplémentaires à la police technique et scientifique, qui serait cofinancé par une contribution des assureurs sur la valeur des biens retrouvés par les services de police et de gendarmerie. Un financement par le biais d'une taxe sur les polices d'assurance comportant une garantie contre le vol avait été d'abord envisagé ; toutefois, dans la mesure où il n'existe pas de lien direct entre l'élucidation d'un fait de vol et la récupération par l'assureur du bien volé ou de sa valeur – les biens ne sont pas nécessairement retrouvés en même temps que le coupable, et de nombreux biens sont retrouvés sans qu'il soit possible de retrouver leur propriétaire-, il est apparu préférable de n'effectuer un prélèvement que dans le cas où la découverte des biens bénéficie effectivement à l'assureur. A la fin de 2010, des discussions étaient en cours entre le ministre de l'Intérieur et les assureurs pour établir les modalités concrètes de leur participation dans le cas où ce dispositif serait définitivement adopté par le Parlement.

3. Les atteintes aux personnes : un ralentissement de la hausse des faits de violences non crapuleuses constatés au cours de la période récente

Le second grand indicateur figurant au projet annuel de performance est celui des atteintes aux personnes. Les « atteintes volontaires à l'intégrité physique des personnes », regroupent 31 index de l'état 4001, dont les violences physiques non crapuleuses, les violences physiques crapuleuses, les violences sexuelles et les menaces de violences. Dans ce domaine, votre rapporteur avait relevé en 2009 que le nombre d'atteintes volontaires à l'intégrité physique s'élevait à 443.671 **en 2008** contre 433.284 en 2007, soit **une hausse de 2,40 %** (zone police et zone gendarmerie). Selon le projet annuel de performance **2011**, le chiffre consolidé pour 2009 est de 455 911, **soit une hausse de 2,8 % environ**. Une légère baisse est envisagée pour 2010 puis 2011.

En ce qui concerne le nombre de faits constatés d'atteintes volontaires à l'intégrité physique en 2009 rapporté à l'estimation de population au 1^{er} janvier 2009 de l'INSEE, 7,3 atteintes ont été enregistrées pour 1000 habitants, c'est-à-dire le taux d'atteintes le plus élevé depuis 1996. A cette date, moins de 4 atteintes de type violences ou menaces avaient été constatées pour 1000 habitants. Ce taux a augmenté de plus de 3,4 points depuis 1996 avec de fortes hausses annuelles en 2000 et 2001 (+0,6 point puis +0,7 point). Entre 2001 et 2006, il est passé de 6,1‰ à 7,1‰, avec des hausses annuelles plus modérées (de +0,3 point ou moins). Au cours des dernières années, le nombre de faits constatés d'atteintes volontaires à l'intégrité physique pour 1000 habitants a été relativement stable: il s'est situé à un peu plus de 7‰ de 2006 à 2008, avant de connaître une hausse de 0,2 point entre 2008 et 2009.

Comme le souligne l'ONDRP, une analyse plus précise des infractions à l'origine de ces évolutions permet de noter une différence importante entre les deux années 2009 et 2008. Sur les 455 911 faits constatés d'atteintes volontaires à l'intégrité physique en 2009, plus des trois quarts sont des violences physiques.

En 2009, près de 240 000 faits constatés de violences physiques non crapuleuses ont été enregistrées, soit 2,7% de plus qu'en 2008 (+6343 faits constatés).

Dans le même temps, le nombre de violences physiques crapuleuses enregistrées a augmenté de 5,7% (+6040 faits constatés).

En 2008 au contraire, la variation de ces deux types de violence étaient opposées : les faits de violences physiques non crapuleuses étaient en augmentation annuelle de 6,4%, soit +14078 faits constatés, tandis que celles des violences physiques crapuleuses diminuaient de 5,5%, soit -6191 faits constatés.

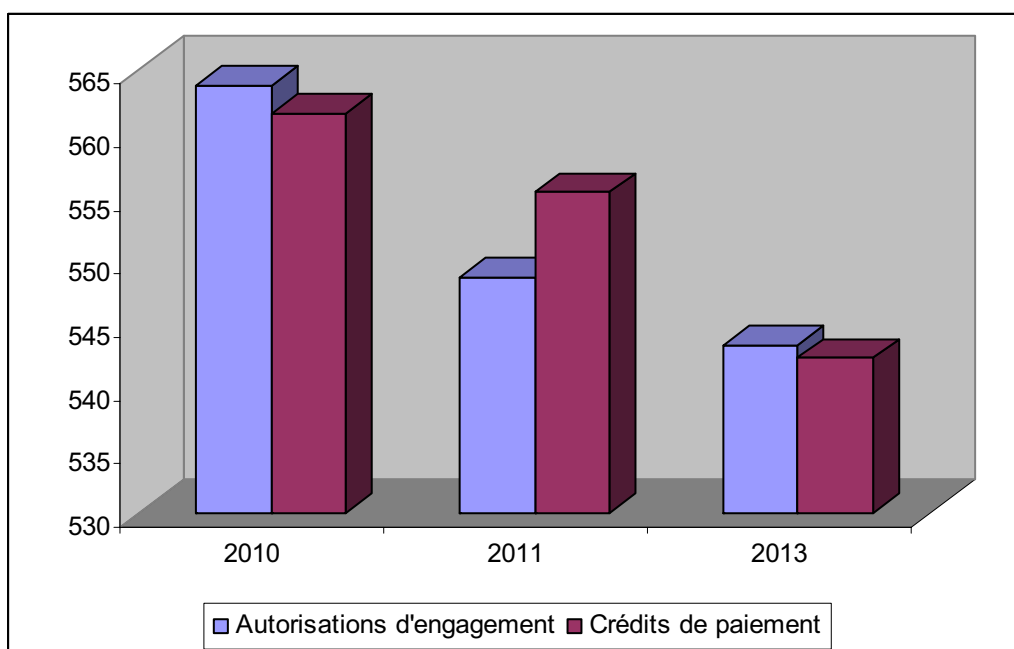
Entre 2004 et 2009, les faits constatés de violences physiques non crapuleuses ont connu la variation la plus forte tant en pourcentage qu'en volume: en cinq ans, leur nombre s'est accru de 37,2% (soit +65025 faits constatés).

La principale infraction qui compose les faits constatés de violences physiques non crapuleuses sont les coups et violences non mortels : en 2009, plus de 193 000 ont été enregistrés. Sur un an, ce nombre s'est accru de 2,9 % (soit +5468 faits constatés).

Entre 2004 et 2008, aucune hausse annuelle en volume n'avait été inférieure à +10 000 faits constatés. **On observe ainsi en 2009 une augmentation plus faible que les années précédentes pour ce type de faits de violences et, plus généralement, pour l'ensemble des faits constatés de violences physiques non crapuleuses.**

De 2004 à 2008, les taux d'accroissement des faits de violences physiques non crapuleuses avaient ainsi été compris entre +6% et +10% par an, contre « seulement » +2,7% entre 2009. **Ce ralentissement de la hausse des faits constatés concerne aussi les violences à dépositaire de l'autorité,** dont le taux de variation annuelle de 2009 est de +2,1% contre 4,2% en 2008.

Mission « Immigration Asiles et Intégration »



4. Des résultats favorables en matière d'escroqueries et d'infractions économiques et financières

Le troisième indicateur est celui du nombre de crimes et délits en matière d'escroqueries et d'infractions économiques et financières. Les escroqueries et infractions économiques et financières regroupent 19 index de l'état 4001 dont les faux en écritures, les contrefaçons, les falsifications, le travail clandestin et l'emploi d'étrangers sans titre de travail, les fraudes fiscales et les autres délits économiques et financiers.

Après trois années de hausse, le nombre de faits constatés d'escroqueries et d'infractions économiques et financières est en diminution en 2009, baissant de 2,7 % sur un an alors qu'en 2008, il s'était accru de plus de 10%. En 2006 puis en 2007, les hausses annuelles s'étaient élevées respectivement à +4,8% et à +3,4%. Au total, on observe toutefois une augmentation de 12,4% sur cinq ans, soit près de 41 000 faits constatés en plus. En 2003, moins de 330 000 escroqueries et infractions économiques et financières avaient ainsi été enregistrées. Ce nombre a dépassé les 380 000 faits constatés en 2008 avant de revenir à environ 370 000 en 2009. La prévision pour 2010 est de -2% et de -2,5% pour 2011.

II. DES AVANCÉES SIGNIFICATIVES EN MATIÈRE DE MOYENS MODERNES D'INVESTIGATION

A. LES FICHIERS DE POLICE : UN NOUVEL ENCADREMENT JURIDIQUE

1. L'encadrement général des fichiers : réaffirmer le rôle du législateur

Bien que désormais considérés comme indispensables à la réalisation d'enquêtes efficaces, les fichiers de police font l'objet de nombreuses critiques. L'une des plus fondées concerne sans doute l'imprécision du régime juridique de leur création.

Rappelons qu'en l'état actuel du droit, le gouvernement dispose de deux possibilités distinctes pour créer des fichiers de police :

- sur le fondement de l'article 26 de la loi du 6 janvier 1978, relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, peut être créé par arrêté ou décret en Conseil d'État, pris après avis motivé et publié de la CNIL, tout fichier de police, à savoir les traitements de données « qui intéressent la sûreté de l'État, la défense ou la sécurité publique ou qui ont pour objet la prévention, la recherche, la constatation ou la poursuite des infractions pénales ou l'exécution des condamnations pénales ou des mesures de sûreté ». Un décret en Conseil d'État est nécessaire pour les fichiers de police qui portent sur des données sensibles (origines raciales ou ethniques,

opinions politiques, philosophiques ou religieuses, appartenance syndicale des personnes, santé et vie sexuelle);

- **en second lieu, le gouvernement peut être autorisé par le législateur à créer tel ou tel fichier de police.** Ces habilitations législatives tendent, ces dernières années, à augmenter de manière sensible, marginalisant quelque peu le régime défini par la loi « Informatique et libertés ». À titre d'exemple, l'article 7 de la loi du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme autorise le ministère de l'intérieur à créer le fichier des passagers aériens et son article 8 le traitement automatisé de contrôle des données signalétiques des véhicules. Le fichier national des immatriculations a été créé par la loi n° 90-1131 du 19 décembre 1990, alors que le fichier national automatisé des empreintes génétiques a été autorisé par la loi n° 98-468 du 17 juin 1998.

En outre, les habilitations existantes n'empêchent pas que certains fichiers soient mis en œuvre en dehors de tout cadre juridique. C'est le cas d'un quart des fichiers environ, dont par exemple le fichier des objets signalés et le système de traitement des images des véhicules volés de la gendarmerie nationale, ou encore le fichier des brigades spécialisées de la police nationale.

Enfin, il arrive qu'un fichier de police créé par décret en Conseil d'État reçoive une base législative quelques années plus tard, ce qui semble quelque peu contraire à la hiérarchie des normes. Ainsi, le STIC a tout d'abord fait l'objet du décret n° 2001-583 du 5 juillet 2001 et s'est ensuite vu conférer une base législative par l'article 21 de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure.

Cette situation traduit l'empirisme qui préside à la création des fichiers de police. Les services de police et de gendarmerie conçoivent et mettent en œuvre les outils dont ils ont besoin. Une fois les fichiers pleinement opérationnels, les services s'efforcent de leur donner une base juridique. L'acte juridique autorisant le traitement ne fait alors que reprendre et constater un simple état de fait.

Récemment, le gouvernement, dans la continuité des solutions retenues par ses prédécesseurs, a créé par voie réglementaire les deux nouveaux fichiers relatifs respectivement à la prévention des atteintes à la sécurité publique et aux enquêtes administratives liées à la sécurité publique (décret n° 2009-1249 du 16 octobre 2009 portant création d'un traitement de données à caractère personnel relatif à la prévention des atteintes à la sécurité publique et décret n° 2009-1250 du 16 octobre 2009 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel relatif aux enquêtes administratives liées à la sécurité publique). Cette création a fait suite à l'abandon du projet de fichier « Edwige » (exploitation documentaire et valorisation de l'information générale) créé par un décret du 27 juin 2008, et qui avait suscité de fortes inquiétudes en autorisant la collecte d'informations sur toute personne jouant un rôle politique, social, religieux ou économique, y compris les données relatives à la santé et à l'orientation sexuelle.

Cette situation quelque peu confuse a suscité la publication d'un rapport d'information¹ de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur les fichiers de police, conduit par Mme Delphine BATHO et M. Jacques Alain BÉNISTI, et une proposition de loi conjointe des mêmes auteurs « visant à créer un cadre juridique régissant les fichiers tout en garantissant les conditions de leur modernisation »². Ce rapport préconise que l'article 26 de la loi du 6 janvier 1978 soit modifié pour prévoir que les fichiers ou toute catégorie de fichiers intéressant la sécurité publique et ceux qui ont pour objet la prévention, la recherche, la constatation ou la poursuite des infractions pénales ou l'exécution des condamnations pénales ou des mesures de sûreté ne soient autorisés que par la loi.

Le gouvernement avait tout d'abord envisagé une intégration au projet de loi LOPPSI de dispositions habilitant la police nationale et la gendarmerie à mettre en œuvre des traitements automatisés pourvu qu'elles respectent un cadre général et des finalités précisés par la même loi. Il s'agissait ainsi d'une habilitation législative générale donnée par la loi aux services de police et de gendarmerie pour créer des fichiers.

Le gouvernement a finalement choisi d'intégrer par un amendement à la troisième proposition de loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit³, **sous la forme d'une habilitation à créer par arrêté pris après avis de la CNIL des fichiers de police sous réserve qu'ils obéissent à onze finalités.**

**Les onze finalités licites des fichiers de police
proposés par le gouvernement**

1° Permettre aux services de police judiciaire d'opérer des rapprochements entre des infractions susceptibles d'être liées entre elles, à partir des caractéristiques de ces infractions, afin de faciliter l'identification de leurs auteurs ;

2° Faciliter par l'utilisation d'éléments biométriques ou biologiques se rapportant aux personnes, d'une part la recherche et l'identification des auteurs de crimes et de délits, d'autre part la poursuite, l'instruction et le jugement des affaires dont l'autorité judiciaire est saisie ;

3° Répertorier les personnes et les objets signalés par les services habilités à alimenter le traitement, dans le cadre de leurs missions de police administrative ou judiciaire, afin de faciliter les recherches des services enquêteurs et de porter à la connaissance des services intéressés la conduite à tenir s'ils se trouvent en présence de la personne ou de l'objet ;

4° Faciliter la constatation des infractions à la loi pénale, le rassemblement des preuves de ces infractions et la recherche de leurs auteurs ;

¹Rapport consultable à l'adresse suivante :

<http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i1548.asp>

² Proposition de loi consultable à l'adresse suivante :

<http://www.assemblee-nationale.fr/13/propositions/pion1659.asp>

³ Proposition de loi consultable à l'adresse suivante :

<http://intranet.senat.fr/dossier-legislatif/ppl09-130.html>

5° Faciliter la diffusion et le partage des informations détenues par différents services de police judiciaire, sur les enquêtes en cours ou les individus qui en font l'objet, en vue d'une meilleure coordination de leurs investigations ;

6° Centraliser les informations destinées à informer le Gouvernement et le représentant de l'État afin de prévenir les atteintes à la sécurité publique ou à procéder aux enquêtes administratives liées à la sécurité publique ;

7° Faciliter la gestion administrative ou opérationnelle des services de police et de gendarmerie ainsi que des services chargés de l'exécution des décisions des juridictions pénales en leur permettant de consigner les événements intervenus, de suivre l'activité des services et de leurs agents, de suivre les relations avec les usagers du service, d'assurer une meilleure allocation des moyens aux missions et d'évaluer les résultats obtenus ;

8° Organiser le contrôle de l'accès à certains lieux nécessitant une surveillance particulière ;

9° Recenser et gérer les données relatives aux personnes ou aux biens faisant l'objet d'une même catégorie de décision administrative ou judiciaire ;

10° Faciliter l'accomplissement des tâches liées à la rédaction, à la gestion et à la conservation des procédures administratives et judiciaires et assurer l'alimentation automatique de certains fichiers de police ;

11° Recevoir, établir, conserver et transmettre les actes, données et informations nécessaires à l'exercice des attributions du ministère public et des juridictions pénales, et à l'exécution de leurs décisions.

Dès lors qu'ils entrent dans une de ces catégories, ces fichiers pourraient être autorisés par arrêté du ou des ministres compétents, pris après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

Par ailleurs, les fichiers intéressant la sûreté de l'Etat ou la défense (il s'agit de certains fichiers de services de renseignement) pourraient être créés dans les mêmes conditions sans avoir à répondre à l'une des onze finalités recensées.

Les onze finalités auxquelles peuvent répondre les fichiers de police peuvent sembler quelque peu hétéroclites, et leur formulation d'une complexité parfois étonnante. La raison en est simple : **il ne s'agit pas d'une formulation a priori, établie d'après des principes ou une idée de ce que peuvent légitimement être des fichiers de police, mais d'une rédaction « inductive » visant à couvrir l'ensemble des fichiers actuellement utilisés (et pourvus ou non de base juridique) par les services de police ou de gendarmerie.** On y reconnaît donc aussi bien les fichiers d'antécédents judiciaires que la main courante de la police et de la gendarmerie, ou encore les fichiers qui doivent permettre aux autorités de mettre en œuvre les opérations de contrôle indispensable lors de la tenue de manifestations publiques officielles. Outre une validation législative de certains fichiers non encore officiellement créés, ces formulations couvrent également des fichiers qui devraient l'être prochainement.

Le défaut d'une telle solution est évident : il ne s'agit pas véritablement d'un encadrement des fichiers par le législateur puisque les catégories définies ne font que valider les fichiers existants. En revanche, elle présente également plusieurs avantages. D'une part, cette nouvelle formulation va permettre au gouvernement de faire sortir de la clandestinité plusieurs fichiers dont les services de police et de gendarmerie peuvent de toute façon difficilement se passer aujourd'hui. D'autre part, les formulations retenues pour les finalités des fichiers étant relativement précises, **le gouvernement ne pourra pas, à l'avenir, créer de nouveau fichier sans demander au législateur d'ajouter une nouvelle finalité à la liste.** Les finalités des fichiers de police deviennent ainsi définitivement du domaine de la loi, alors que, s'ils appartenaient déjà au champ des libertés publiques et de l'article 34 de la Constitution, cette appartenance ne se traduisait auparavant que par l'habilitation très générale de l'article 36 en vigueur de la loi Informatique et libertés.

La proposition de loi relative à la vie privée à l'heure du numérique de nos collègues Yves Détraigne et Anne-Marie Escoffier comprenait un article 4 qui reprenait en partie la formulation de la proposition de loi de Mme Delphine Batho et M. Jacques Bénisti, en prévoyant que les catégories de fichiers de police ne peuvent être créés que par la loi. Toutefois, cette formulation présente l'inconvénient de donner l'impression que le législateur prétend se lier lui-même en s'obligeant à intervenir dans le futur pour créer des catégories de fichiers de police. Sans censurer cette disposition, le Conseil constitutionnel, s'il en était saisi, relèverait très probablement son caractère non normatif.

Votre commission a donc décidé, sur proposition du rapporteur de la proposition de loi « Vie privée à l'heure du numérique » Christian Cointat, et compte tenu des avantages précités de cette rédaction, **de reprendre les dispositions de la proposition de loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, qui ont d'ailleurs davantage leur place au sein d'un texte modifiant en profondeur la loi CNIL.**

La proposition de loi « Vie privée à l'heure du numérique », adoptée par le Sénat, est toutefois toujours en instance à l'Assemblée nationale¹.

2. Les progrès attendus des logiciels de rapprochement judiciaires

Il a toujours été nécessaire pour les services de police de pouvoir **procéder au rapprochement d'informations sur les modes opératoires des infractions aux fins d'identification de leurs auteurs.** Ces méthodes s'appuient de plus en plus souvent sur de nouveaux outils informatiques.

¹Dossier législatif consultable à l'adresse suivante :
<http://intranet.senat.fr/dossier-legislatif/pp109-093.html>

Ainsi, la préfecture de police de Paris a-t-elle créé une application dite **CORAIL** (cellule opérationnelle de rapprochement et d'analyse des infractions) alimentée par les télégrammes en provenance de la région parisienne afin de remplacer le tri manuel de télégramme sous forme papier. Le logiciel d'uniformisation des procédures d'identification (**LUPIN**), également développé par la préfecture de police en matière de lutte contre les cambriolages permet quant à lui, sur la base des traces et informations recueillies par la police technique et scientifique, d'établir des rapprochements entre affaires.

Lors d'un déplacement à la préfecture de police de Paris, votre rapporteur a pu constater quelle aide précieuse ces nouveaux logiciels pouvaient apporter aux services de police, en particulier dans l'élucidation des affaires de vols (dont le taux d'élucidation reste faible). Ainsi, les modes opératoires des délinquants «réitérants» peuvent désormais faire l'objet d'un enregistrement systématique dans une base de données. Si le logiciel est incapable, du moins pour le moment, d'effectuer des rapprochements automatiques, les enquêteurs peuvent effectuer des « requêtes » dans la base de données en fonction de critères tels que le lieu de commission de l'infraction, la manière dont une entrée par effraction s'est déroulée, les outils utilisés, etc. **Les résultats de ces requêtes permettent de constituer des ensembles d'infractions dont il est plausible qu'elles aient été commises par une même personne ou un même groupe de personnes, dont l'enquêteur dispose alors de plusieurs éléments pour retrouver la trace.** En effet, bien que ces fichiers ne constituent pas à proprement parler des traitements de données personnelles, puisqu'ils ne visent pas à rassembler, pour un individu donné, un ensemble de faits pour lesquels il est mis en cause, ils permettent néanmoins in fine de relier des faits à l'identité d'un individu, qui pourra ensuite être appréhendé.

Du strict point de vue de la loi Informatique et Libertés, ces nouveaux outils constituent bien des traitements de données personnelles. C'est pourquoi ces fichiers devraient faire l'objet d'une régularisation a posteriori par la LOPPSI. Ce projet de loi tend ainsi à autoriser la mise en œuvre, sous le contrôle de l'autorité judiciaire, de logiciels d'aide à l'exploitation et au rapprochement d'informations sur les modes opératoires réunies par les services de police judiciaire au cours, d'une part, des enquêtes préliminaires, des enquêtes de flagrance ou des investigations exécutées sur commission rogatoire ; d'autre part, des procédures de recherche des causes de la mort ou d'une disparition prévues par les articles 74 et 74-1 du code de procédure pénale.

Le projet de loi prévoit quatre séries de garanties destinées à encadrer le recours aux logiciels de rapprochement :

-la teneur des informations traitées : en premier lieu, **les données ne pourraient provenir que des pièces et documents de procédure judiciaire déjà détenus par les services de police et de gendarmerie** ; en deuxième lieu, elles porteraient sur les modes opératoires utilisés par les

auteurs d'infractions ; en troisième lieu, **seule l'identité des personnes pour lesquelles les données sont effectivement entrées en concordance entre elles ou avec d'autres informations exploitées par le logiciel pourrait apparaître, une fois ces opérations de rapprochement effectuées.** Comme l'a confirmé M. Alain Marleix devant les députés, « s'il peut y avoir des données nominatives, c'est seulement après que les recoupements se sont avérés positifs. Pour le reste, ce sont seulement des modes opératoires que l'on enregistre. » ;

-la durée de conservation des données à caractère personnel révélées par l'exploitation des enquêtes et investigations : les données issues des enquêtes préliminaires, des enquêtes de flagrance ou des investigations exécutées sur commission rogatoire seraient effacées à la clôture de l'enquête et, « en tout état de cause, à l'expiration d'un délai de trois ans après le dernier acte d'enregistrement » ; les données révélées par les procédures de recherche des causes de la mort ou d'une disparition seraient effacées dès que l'enquête a permis de retrouver la personne disparue ou d'écarter toute suspicion de crime ou délit ;

-le contrôle du dispositif : le projet de loi renvoie à trois modalités de contrôle : le traitement des données à caractère personnel serait opéré sous le contrôle du procureur de la République compétent qui peut demander que ces données soient effacées, complétées ou rectifiées, notamment en cas de requalification judiciaire -la rectification pour requalification judiciaire étant de droit à la demande de la personne concernée ; la mise en œuvre des logiciels serait contrôlée par un magistrat référent chargé de s'assurer de la mise à jour des données. Ce magistrat pourrait agir d'office ou sur requête des particuliers. Il disposerait pour l'exercice de ses fonctions d'un accès direct à ces logiciels ; enfin, ces pouvoirs de contrôle devraient s'exercer sans préjudice de ceux attribués par la CNIL. Afin de conforter ce dispositif, en première lecture, le Sénat a ouvert également au procureur de la République un accès direct à ces logiciels de rapprochement judiciaire ;

-les utilisateurs des logiciels : le projet de loi fixe limitativement la liste des catégories de personnes susceptibles d'utiliser ces logiciels ; il s'agit d'abord des agents des services de police judiciaire pour les seuls besoins des enquêtes dont ils sont saisis et qui doivent être, à cette fin, « individuellement désignés et spécialement habilités » (en outre, cette habilitation devrait préciser la nature des données auxquelles elle permet l'accès) ; en deuxième lieu, des magistrats du parquet et des magistrats instructeurs pour les recherches relatives aux infractions dont ils sont saisis ; ensuite, du procureur de la République aux fins de ses pouvoirs de contrôle ; enfin, du magistrat référent.

Par ailleurs, il est précisé, comme c'est le cas pour les fichiers d'analyse sérielle, que **ces logiciels ne peuvent être utilisés pour les besoins d'enquêtes administratives.**

Enfin, ces logiciels devraient être autorisés par décret en Conseil d'Etat pris après avis de la CNIL. Ces décrets devraient préciser en particulier les infractions concernées, les modalités d'alimentation du logiciel, les conditions d'habilitation des agents des services de police judiciaire ainsi que les modalités selon lesquelles les personnes intervenues pourraient exercer leur droit d'accès de manière indirecte.

B. DES AVANCÉES IMPORTANTES EN MATIÈRE DE VIDÉOSURVEILLANCE

Comme votre rapporteur en a fait le constat dans son rapport d'information¹, coécrit avec M. Charles Gautier, l'Etat se tenait encore récemment en retrait vis-à-vis du développement de la vidéosurveillance, se contentant de fixer le cadre juridique tandis que les collectivités locales et les personnes privées déterminaient elles-mêmes leurs propres besoins en la matière. Cependant, à l'été 2007 a été lancé un plan national de développement de la « vidéoprotection » sous l'impulsion de Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'intérieur, avec comme objectif de passer de 20.000 à 60.000 caméras surveillant la voie publique en deux ans. **L'Etat a ainsi choisi de participer de manière volontariste à l'extension des systèmes de vidéosurveillance.**

Il s'appuie désormais notamment sur les résultats d'une étude de l'IGA/IGPN/IGN de juillet 2009 qui montre une certaine corrélation entre l'installation de la vidéosurveillance et la baisse de la délinquance, sans néanmoins que cette étude permette nettement d'isoler le facteur vidéosurveillance des autres facteurs susceptibles d'avoir également une influence. **Le Président de la République a ainsi accéléré en 2009 la mise en place du plan national de la vidéoprotection.**

Le nombre de caméras autorisées par les préfets pour visionner la voie publique était, au 31 décembre 2009, de 33 374. Si l'on exclut les caméras visionnant les abords immédiats d'un bâtiment, dont le nombre précis est difficile à établir, on peut considérer que le nombre de caméras utilisées à des fins de surveillance de la voie publique est d'environ 25 000.

Par ailleurs, la livraison de la plateforme d'exploitation visant à permettre aux services d'enquête de stocker et d'analyser des données vidéo devrait intervenir progressivement à partir de la fin de l'année 2011. Le déploiement de moyens de vidéoprotection dits « nomades » a débuté en 2010 avec la livraison d'un véhicule capable de retransmettre des images sur de longues distances ; un deuxième véhicule sera acquis en 2011. De plus, pour protéger et sécuriser les interventions des fonctionnaires de police, 2813 micro-dispositifs individuels seront déployés en 2011 (pour environ 1 million d'euros) ainsi que 1 000 dispositifs embarqués sur les véhicules (pour 1,4 millions d'euros).

¹ Rapport d'information consultable à l'adresse suivante : <http://intranet.senat.fr/rap/r08-131/r08-131.html>

Surtout, le marché de partenariat public-privé pour la vidéoprotection de Paris a été notifié en juillet 2010. Les premières caméras seront mises en service à l'été 2011, en plus des 34 caméras déployées en 2010. Le premier loyer correspondant ne sera versé qu'en 2012; en 2011, 600 000 euros de crédits de paiement sont inscrits au titre du plan de vidéoprotection « junior » de 34 caméras mises en place en 2010.

1. La nécessaire mise à jour juridique effectuée par la LOPPSI

Les modifications proposées par le projet de loi, en cours d'examen en seconde lecture par l'Assemblée nationale au moment de l'élaboration du présent avis, concernent le régime de la vidéosurveillance de la voie publique et non celui des lieux et établissements ouverts au public. Elles consistent d'abord dans le fait d'autoriser les personnes morales autres que les autorités publiques à mettre en place un système de vidéosurveillance de la voie publique pour protéger les abords (et non plus les « abords immédiats ») de leurs bâtiments et **installations dans les lieux particulièrement exposés à des risques d'agression ou de vol (et non plus seulement les lieux exposés à un risque terroriste).**

Ces deux objectifs relèvent de la prévention des atteintes à l'ordre public et de la recherche des auteurs d'infractions, qui sont, selon le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 94-352 du 18 janvier 1995 relative à la loi LOPS, nécessaires à la sauvegarde de principes et droits à valeur constitutionnelle. Ces objectifs justifient ainsi, selon le Conseil constitutionnel, l'atteinte portée par la vidéosurveillance à l'exercice des libertés publiques constitutionnellement garanties que sont la liberté individuelle (dont le respect de la vie privée fait partie, selon la décision précitée), la liberté d'aller et de venir ainsi que l'inviolabilité du domicile.

En outre, la LOPPSI devrait permettre que des images prises par un système de vidéosurveillance relevant d'une autorité publique soient visionnées par des agents de droit privé (seules les images visionnées en direct sont visées, et non les enregistrements). Concrètement, il s'agit de rendre possible la création de centres de supervision des images communs à plusieurs personnes publiques ou privées, avec un contrat passé entre ces autorités et des prestataires extérieurs pour l'exploitation de systèmes de vidéosurveillance, et ainsi de diminuer le coût du développement de la vidéosurveillance. Cette création de centres de supervision communs suppose ainsi que des agents qui ne relèvent pas de l'autorité ayant obtenu l'autorisation d'installer un système de vidéosurveillance puissent visionner les images.

La LOPPSI prévoit un certain nombre de garanties lorsqu'a lieu une délégation du visionnage d'images de la voie publique :

- la convention passée par l'autorité publique avec l'opérateur chargé du visionnage est agréée par le Préfet ;

- cette convention doit être conforme à une convention-type fixée par voie réglementaire après avis de la commission nationale de la vidéosurveillance ;

- les salariés et agents visionnant les images sont agréés par le Préfet.

Considérant qu'il était nécessaire de sécuriser davantage ce dispositif de délégation, le Sénat a adopté en première lecture, sur proposition de votre rapporteur, un amendement prévoyant que **les activités privées de vidéosurveillance seront soumises aux dispositions de la loi du 12 juillet 1983 sur les activités privées de sécurité.**

2. Un renforcement attendu du contrôle de la vidéosurveillance

Le rapport précité de votre rapporteur et de notre collègue Charles Gautier a souligné que la récente évolution du rôle de l'Etat vis-à-vis de la vidéosurveillance risquait de susciter une inquiétude, dans la mesure où il serait à la fois le principal utilisateur et bénéficiaire de cette technologie et, à travers les préfets, son autorité régulatrice.

Certes, la police étant une mission exercée en majeure partie par l'Etat, le contrôle et la régulation de tous les moyens mis en œuvre pour accomplir cette mission doivent être exercés par l'administration. Toutefois, dans la mesure où **la vidéosurveillance est susceptible de mettre fin à l'anonymat** des allées et venues de tous les citoyens dans l'espace public et ainsi de porter atteinte aux libertés individuelles, il semble raisonnable que son contrôle présente une certaine indépendance par rapport à son principal promoteur.

Ce constat, doublé de celui de l'insuffisance du contrôle exercé par les commissions départementales de vidéosurveillance, **avait amené les auteurs du rapport à préconiser de confier à la Commission nationale de l'informatique et des libertés une compétence générale d'autorisation et de contrôle de la vidéosurveillance.**

Cependant, il est apparu au cours des auditions menées par votre rapporteur dans le cadre des travaux préparatoires à la LOPPSI **que ce transfert intégral des compétences en matière de vidéosurveillance sur la voie publique et dans les lieux ouverts au public à la CNIL ne serait pas satisfaisant, et qu'il convenait de distinguer entre l'autorisation et le contrôle.** En effet :

-le régime actuel d'autorisation par le préfet reste protecteur des libertés individuelles du fait de la précision des dispositions législatives et réglementaires qui encadrent ce régime. Le sérieux de la procédure d'autorisation explique ainsi en partie le faible nombre des plaintes enregistrées à propos des systèmes de vidéosurveillance ;

-l'autorisation préfectorale décentralisée est un gage d'adaptation à la réalité locale, qu'une autorité unique et centralisée ne serait pas à même de

prendre en compte de manière aussi efficace. Enfin, la notion de donnée à caractère personnel, qui constitue le fondement de la compétence de la CNIL telle que définie par la loi Informatique et libertés, ne constituerait pas un fondement solide pour une compétence générale de la CNIL en matière de vidéosurveillance dans la mesure où, pour le moment, les systèmes installés, qui ne sont pas combinés avec d'autres traitements de données, ne permettent pas d'identifier automatiquement les personnes filmées.

En revanche, l'intervention de la CNIL dans le contrôle de la vidéosurveillance présenterait de nombreux avantages.

D'abord, la technicité de la matière requiert des contrôleurs professionnels, crédibles face aux responsables des systèmes, aux collectivités et aux entreprises. La CNIL dispose de la compétence et de l'expérience nécessaire pour avoir cette crédibilité. En outre, elle jouit d'une certaine notoriété et sa visibilité est susceptible d'inciter les personnes constatant des abus à les signaler davantage. La commission est d'ailleurs déjà souvent saisie de demandes émanant de personnes qui ne savent pas nécessairement que le contrôle de la vidéosurveillance varie selon les lieux, ouverts au public ou bien privés, dans lesquels les systèmes sont installés, et selon la technologie mise en œuvre.

Cette option préserverait également les deniers publics. En effet, la CNIL pourrait, lors d'une même opération de contrôle et sans augmentation significative de ses coûts de fonctionnement, vérifier la licéité des traitements de données à caractère personnel et contrôler la conformité des systèmes de vidéosurveillance aux arrêtés préfectoraux les autorisant.

Sur la base de cette analyse, un nouvel équilibre a pu être défini au cours des débats au Sénat, afin de remédier à l'insuffisance du contrôle des dispositifs de vidéosurveillance au regard des atteintes possibles aux libertés individuelles tout en évitant une remise en cause de l'architecture générale du régime en vigueur, et notamment du régime d'autorisation. Cet équilibre, validé, en deuxième lecture, par la commission des lois de l'Assemblée nationale, devrait être préservé jusqu'au vote définitif du texte.

Le contrôle effectué a posteriori par les commissions départementales de la vidéosurveillance sera ainsi renforcé par la possibilité, pour celles-ci, de faire appel en tant que de besoin à la CNIL, qui interviendra alors pour vérifier la conformité des systèmes installés à leur autorisation. Par ailleurs, les contrôles et les sanctions associées concerneront non seulement les systèmes ne respectant pas les conditions fixées par l'arrêté d'autorisation, mais également les systèmes non autorisés. Enfin, la CNIL pourra également contrôler des systèmes de sa propre initiative.

III. UNE NOUVELLE ÉTAPE DANS LA LUTTE CONTRE LE TRAFIC DE DROGUE

La lutte contre le trafic de drogue constitue un enjeu essentiel pour la police et la gendarmerie nationale, du fait d'une part de l'ampleur des réseaux criminels impliqués et de l'imbrication de ceux-ci avec l'ensemble des autres réseaux criminels, d'autre part de l'enracinement des trafics dans certains quartiers déjà lourdement pénalisés. La police et la gendarmerie nationale ont considérablement renforcé leur action dans ce domaine en 2009 et 2010.

A. LE NOUVEAU PLAN DE LUTTE CONTRE LE TRAFIC DE DROGUE

Un plan global de lutte contre le trafic de drogue a été adopté en décembre 2009 afin d'amplifier l'action et renforcer la mobilisation des services concernés du ministère de l'Intérieur.

Le plan prévoit tout d'abord le renforcement des moyens dédiés à la lutte contre le trafic de drogue, au premier rang desquels l'office central pour la répression du trafic illicite de stupéfiants (OCRTIS) de la direction centrale de la police judiciaire. L'office a ainsi bénéficié de la création d'une nouvelle division de la documentation criminelle et de l'analyse stratégique.

En outre, ont été créés des divisions ou groupes spécialisés au sein des sections de recherches (SR¹) afin de lutter contre les trafics nationaux et internationaux, d'identifier et de saisir les avoirs criminels. La police a également bénéficié de la création de trois antennes territoriales au sein des directions interrégionales (DIPJ) de Lille, Marseille et Fort-de-France (avec deux détachements à Pointe-à-Pitre et à Saint-Martin) ainsi que de la création d'une brigade de recherche et d'intervention placée au sein de la DIPJ d'Orléans, chargée tout particulièrement de la lutte contre le trafic de stupéfiants.

Par ailleurs, la police et la gendarmerie ont utilisé plus fréquemment des cellules d'enquêtes dont la concentration des moyens humains, matériels et financiers permet d'accélérer le démantèlement des réseaux. En 2009, 30 cellules nationales et 120 groupes d'enquête régionaux ont ainsi été spécifiquement créés.

Enfin, à titre plus anecdotique, le ministère de l'Intérieur a mis en place un dispositif de lutte contre les trafics de stupéfiants au sein des teknivals.

Selon les informations communiquées à votre rapporteur, **les services de la police et de la gendarmerie ont fait un large usage des moyens d'enquête offerts par la loi n°2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation**

¹ Les sections de recherche de la gendarmerie ont été créées en 1975 pour faire face au développement de la grande criminalité. Elles sont placées auprès des cours d'appel et sont au nombre de 30.

de la justice aux évolutions de la criminalité: écoutes judiciaires en enquête préliminaire, infiltrations, équipes communes d'enquête, rémunération des agents de renseignement, «coups d'achat».

Les services saisissent également de plus en plus fréquemment la plateforme d'identification des avoirs criminels (PIAC), structure intégrée à l'office central pour la répression de la grande délinquance financière à Nanterre, composée à parité de policiers et de gendarmes spécialisés en délinquance économique.

Rappelons que la PIAC a été mise en place le 1er septembre 2005 et confirmée par la circulaire du 15 mai 2007, afin d'identifier et de saisir les avoirs illégalement acquis. Les demandes d'identification des avoirs adressées par les services locaux de la police ou de la gendarmerie précisent les recherches déjà effectuées au niveau local (comme la consultation des fichiers nationaux ou locaux de la police, la gendarmerie, les impôts, les douanes, l'URSSAF, ou les requêtes adressées à la section centrale de coopération opérationnelle de police pour la consultation des fichiers Europol ou Interpol). La PIAC complète les données sur l'environnement financier et patrimonial des personnes visées par des recherches plus complexes au plan international et par l'utilisation des canaux bilatéraux avec les pays étrangers privilégiés.

En outre, diverses mesures ont été prises spécifiquement par la gendarmerie nationale afin de renforcer son dispositif de lutte contre les trafics de produits stupéfiants, tels que l'intensification de la formation d'unités cynophiles dédiées à la lutte contre la drogue. Au cours de l'année 2010, 33 unités nouvelles seront ainsi formées.

Enfin, le plan de relance ministériel des GIR de février 2008 s'est traduit par leur recentrage sur la lutte contre l'économie souterraine et plus particulièrement sur la lutte contre le trafic de stupéfiants dans les quartiers sensibles, ainsi que par un accent mis sur la confiscation du patrimoine des trafiquants. **La lutte contre les stupéfiants a ainsi représenté 41 % de l'activité des GIR en 2009 et 46 % au cours des sept premiers mois de l'année 2010.**

B. DE NOUVEAUX EFFORTS DE COOPÉRATION INTERNATIONALE

Le trafic de drogue est tout-à-fait mondialisé et l'action des services français ne peut donc faire l'économie de la coopération avec les autres pays, en particulier avec ses partenaires européens.

En 2009, la France a ainsi participé au développement de deux plateformes régionales qui contribuent à promouvoir une meilleure coopération en matière de surveillance et d'intervention contre les trafics empruntant les voies et espaces maritimes (atlantique et méditerranéen) : le MAOC-N (maritime analysis and operation center - narcotics) et le CeCLAD-M (centre de coordination pour la lutte anti-drogue en Méditerranée). Ce dernier a été créé sur proposition de la France et implanté dans la base navale de la marine

nationale à Toulon. Parallèlement, la coopération bilatérale a été renforcée avec l'Espagne et le Maroc.

Par ailleurs, le ministre de l'intérieur a proposé à ses homologues européens d'élaborer **un pacte européen pour la lutte contre le trafic international de drogue**. Adopté le 3 juin 2009 lors du conseil « justice et affaires intérieures » de Luxembourg, ce pacte vise à entraver les routes de la cocaïne en Afrique de l'Ouest et les routes de l'héroïne dans les Balkans.

C. DES RÉSULTATS ENCOURAGEANTS

1. Interpellations et réseaux démantelés

En 2009, les objectifs prioritaires des services engagés dans la lutte contre le trafic de drogue ont été le démantèlement des filières internationales d'approvisionnement, la lutte contre les trafics locaux, le « deal de rue » ainsi que le blanchiment des capitaux qu'il génère.

Sur le plan international, 1 700 trafiquants internationaux ont été interpellés (contre 1 686 en 2008) et 1 205 filières de trafic international ont été démantelées, dont 700 pour la cocaïne, 269 pour le cannabis, 170 pour l'héroïne et 43 pour les drogues de synthèse.

Sur le plan national, 20 118 trafiquants locaux (dont les usagers revendeurs) ont été interpellés, et 4 305 filières de trafic local ont été démantelées. Comme les années précédentes, la répression des circuits de distribution du cannabis a été prédominante (3 000 réseaux démantelés), devant ceux de la cocaïne (688 réseaux démantelés) et de l'héroïne (590 réseaux démantelés).

2. Les saisies

En 2009, le nombre de saisies réalisées par les services de police, de la douane et les unités de gendarmerie est en légère baisse. Toutefois, la mise en place du plan drogue par le ministre de l'intérieur a permis de relancer très nettement l'activité des services de police et de gendarmerie dans ce domaine sur les 8 premiers mois de l'année 2010.

En 2009, seules les saisies d'amphétamine sont en forte augmentation (+ 417,16 %, avec 564 kg en 2009 contre 109 kg en 2008) ainsi que les saisies de crack (+ 5,62 %, soit 12,9 tonnes de crack en 2009 contre 12,2 en 2008).

De janvier à août 2010, les données font apparaître une augmentation de 21 % pour la résine et l'herbe de cannabis, (39,5 tonnes contre 32,6 tonnes sur la même période en 2009), de +11 % pour la cocaïne (3 362 kg contre 3 024 kg) et un doublement pour les comprimés d'ecstasy (136 700 comprimés contre 68 300). Sur ce dernier produit, les saisies à fin août dépassent déjà le

total des comprimés saisis en 2009 (106 500). Les saisies d'héroïne sont en légère baisse (710 kg à fin août 2010 contre 766 à fin août 2009).

La valeur totale estimée des produits saisis pour le premier semestre 2010 (cannabis, cocaïne, ecstasy et héroïne) est supérieure à 388 millions d'euros.

Sur la même période, les avoirs saisis sont en augmentation de + 67 % pour une valeur totale de 20,23 millions d'euros, quasi équivalente à la totalité des avoirs saisis en 2009 (20,65 millions d'euros).

Pour la seule Préfecture de Police, du 1er janvier au 26 août 2010, ont été saisis 2,853 tonnes de résine et d'herbe de cannabis, 226 kg de cocaïne, 49 kg d'héroïne ainsi que 5 039 805 euros en numéraire, 311 801 euros bloqués sur un compte bancaire et la valeur de 242 700 euros en biens immobiliers.

Principales opérations réussies en 2009

1-Les affaires sur le territoire métropolitain

La cocaïne

-Le 3 juillet 2009, les enquêteurs de la section de recherches de Martinique ont démantelé un trafic de stupéfiants en provenance de Sainte Lucie et saisi 30 kg de cocaïne.

-Le 19 octobre 2009, les douanes ont contrôlé deux véhicules immatriculés dans les Bouches-du-Rhône au péage de l'autoroute A10 à Sorigny (37) et ont découvert 318 kg de cocaïne. Au total 4 individus s'exprimant en espagnol ont été interpellés.

L'héroïne

-Le 1er février 2009, les services territoriaux de la DCPJ. (direction interrégionale de police judiciaire de Lyon et service régional de police judiciaire de Reims) ont intercepté, avec le soutien de l'OCRTIS, un véhicule faisant partie d'un convoi détecté depuis la frontière belge et ont ainsi pu saisir 85 kg d'héroïne ainsi que 9 kg de cocaïne. Au total, quatre individus impliqués à divers degrés dans le trafic de stupéfiants ont été interpellés. Le fournisseur, un ressortissant Marocain domicilié aux Pays-Bas, a été interpellé le 11 février 2009 dans le cadre d'un mandat d'arrêt européen (notons que le Sénat est à l'origine des dispositions transposant en droit interne la décision-cadre du Conseil de l'Union européenne relative au mandat d'arrêt européen dans la loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité précitée).

-En juin 2010, la section de recherches de la gendarmerie de Lyon a saisi 17,8 kg d'héroïne lors de l'interception d'un transport en provenance de Hollande.

Le cannabis

-Le 24 Juillet 2009, les enquêteurs de l'OCRTIS ont interpellé sur une aire de repos de l'autoroute A6 deux véhicules, dont un de type utilitaire, qui venaient de débarquer du ferry provenant de Tanger (Maroc). 1 980 kg de résine de cannabis ont été découverts dans le véhicule utilitaire. L'enquête a démontré que les trafiquants approvisionnaient le marché francilien du cannabis.

-Le 21 avril 2009, dans le cadre de la cellule d'enquête BAC « ML 45 », les gendarmes du Loiret ont ainsi saisi 700 kg de cannabis.

-Le 18 février 2010, les gendarmes de la cellule nationale d'enquête «Furax 28 » (composée d'enquêteurs de la section de recherches d'Orléans et du groupement de l'Eure-et-Loir), assistés du GIGN, ont démantelé un réseau de trafiquants internationaux de stupéfiants actif dans la région de Dreux. Les perquisitions ont permis la découverte de 3,2 tonnes de résine de cannabis.

Les drogues de synthèse

Le 21 décembre 2009, le service des douanes en poste au tunnel sous la Manche a contrôlé un ensemble routier conduit par un ressortissant britannique arrivant de Tilburg (Pays-Bas). 43 kg de cocaïne et 206 kg d'amphétamines destinés au marché britannique ont été découverts dans une cache aménagée dans le plancher de la remorque frigorifique.

2-Les affaires Outre-mer

Dans le domaine de la lutte contre le trafic de drogue par voie maritime, plusieurs affaires marquantes traitées au cours de l'année 2009 ont mis en lumière l'importance du dispositif d'interception en mer des services français et ont conduit au démantèlement de filières d'importation et de distribution de produits stupéfiants sur notre territoire.

L'affaire de la yole «Baron Palacio»

Le lundi 09 février 2009, la frégate de surveillance «Le ventôse» de la marine nationale parvenait à intercepter une embarcation rapide dans les eaux internationales, au large de la presqu'île de Guajira (frontière Colombie/Venezuela). A son bord, les militaires de la Marine Nationale découvraient 613 kg de cocaïne conditionnés dans 23 ballots. Six personnes étaient appréhendées (5 Colombiens et 1 Vénézuélien) et remis le jeudi 12 février 2009 aux enquêteurs de l'antenne Caraïbes de l'office central pour la répression du trafic illicite de stupéfiants (OCRTIS). Les auditions ont permis d'identifier le commanditaire du transport, le chef paramilitaire de la presqu'île de Guajira en Colombie, et d'affiner les connaissances concernant l'organisation des cartels colombiens. Les six membres d'équipage ont été écroués.

L'affaire du voilier «Joker»

Le 11 juin 2009, suite à une enquête menée d'initiative, les gardes-côtes douaniers de la Martinique ont procédé au contrôle du voilier «Joker». La fouille du bateau a amené la découverte de 29 kg de cocaïne. L'unique passager, un ressortissant anglais, reconnaissait avoir chargé la cocaïne à Sainte-Lucie dans l'intention de la livrer en Angleterre. Il a été déféré et écroué.

L'affaire du «go fast Alexander»

Le 13 septembre 2009, à la suite d'un renseignement émanant de l'officier de liaison anglais en poste à l'antenne Caraïbes de l'OCRTIS., la frégate «Le ventôse» de la marine nationale a intercepté en haute mer une embarcation rapide de type « Go Fast». 28 kg d'herbe de cannabis ont été découverts et trois personnes de nationalité Sainte-Lucienne et Jamaïcaine ont été interpellées.

L'affaire du voilier «Quat huit»

Le 26 novembre 2009, le patrouilleur de la marine nationale «la gracieuse», à la suite d'un renseignement de la direction des opérations douanières de la Martinique, a procédé à l'arraisonnement du voilier «Quat huit» dans les eaux internationales au nord de l'île de Saint-Martin. La fouille du bateau a permis la découverte de 962 kg de cocaïne. Les trois passagers, deux de nationalité française et un de nationalité espagnole, ont été interpellés. L'enquête a permis d'identifier le commanditaire du trafic, un ressortissant français résidant au Venezuela, et de déterminer la destination du voilier (les îles Canaries).

IV. LES ÉVOLUTIONS TERRITORIALES DE LA POLICE ET DE LA GENDARMERIE

A. LA MISE EN PLACE DE LA POLICE D'AGGLOMÉRATION

La création de la police d'agglomération constitue une innovation importante de l'année 2010. Il s'agit d'élargir l'action des forces de sécurité, singulièrement de la police nationale, afin de l'adapter aux bassins de délinquance, ceux-ci étant compris comme des ensembles géographiques regroupant à la fois les zones où l'analyse montre que davantage de délinquants sont domiciliés et celles où les faits de délinquance sont commis.

1. L'expérience de la région parisienne

La loi n° 2010-201 du 2 mars 2010 renforçant la lutte contre les violences de groupes a étendu la compétence du préfet de police dans les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne en matière d'ordre public et l'a chargé d'y diriger l'action des services de la police nationale et des unités de la gendarmerie nationale. En outre, elle a prévu que le préfet de police, en sa qualité de préfet de la zone de défense de Paris, dirigerait les actions et l'emploi des moyens de la police et de la gendarmerie nationales, d'une part, pour leurs interventions concourant à la régulation et la sécurité de la circulation sur les routes de la région Île-de-France, d'autre part, pour leurs missions concourant à la sécurité des personnes et des biens dans les transports en commun de voyageurs par voie ferrée de la région Île-de-France.

Dans un souci d'efficacité et de cohérence de l'action de l'Etat au sein de l'agglomération parisienne, la LOPPSI tend à parachever l'évolution engagée par la loi du 2 mars 2010 en confiant au préfet de police **la coordination de l'ensemble des dispositifs de sécurité intérieure dans les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne.**

Ces dispositions lui permettraient d'assurer une coordination efficace des services de police et de gendarmerie avec les autres forces de sécurité intérieure, notamment les services de douanes et ceux de la répression des fraudes, la présidence des structures de pilotage de lutte contre les fraudes et le travail illégal, ainsi que le pilotage des groupes d'intervention régionaux (GIR) dans leurs missions administratives.

Aujourd'hui, avec 34 000 agents pour 6,4 millions d'habitants, la nouvelle police d'agglomération couvre les deux tiers de la population de la région parisienne ainsi que les deux tiers de la délinquance régionale.

Une nouvelle direction a été mise en place, la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP) composée de 24 000 fonctionnaires. D'autres directions ont été restructurées et leurs missions réorientées.

2. Une extension progressive à d'autres agglomérations

Le modèle de la police d'agglomération parisienne est progressivement appliqué à d'autres agglomérations. Ainsi, dans l'agglomération lyonnaise : le rattachement des communes de Feyzin, Chassieu, Écully à la circonscription de sécurité publique de Lyon est-il prévu pour le 1er janvier 2011, et celui de la commune de Rillieux-la-Pape est prévu pour le 1er juillet 2011. Dans l'agglomération lilloise et dans le Nord, dès février 2009 a été créée une circonscription de sécurité publique (CSP) de Lille-Agglomération qui a abouti à la fusion des CSP de Lille, Tourcoing, Roubaix et Armentières.

Une nouvelle étape sera conduite au premier semestre 2011, avec l'intégration de la CSP de Bailleul, actuellement rattachée au district de Dunkerque, à celle de Lille-Agglomération.

Dans l'agglomération de Marseille, la mise en œuvre de la police d'agglomération dans les Bouches-du-Rhône est toujours à l'étude.

L'instauration de la police d'agglomération se traduit aussi chaque fois par un redécoupage de la zone police et de la zone gendarmerie afin d'assurer une unité de commandement sur un bassin de délinquance.

Même si ces redécoupages constituent en soi un progrès, votre rapporteur souligne que la police d'agglomération devra progressivement acquérir une dimension plus qualitative afin de s'adapter non seulement aux différents types de délinquance (des bandes, des réseaux de trafic de drogue ou de prostitution, etc.) mais aussi à la demande des citoyens, dont les attentes varient fortement selon les territoires.

Cette approche de proximité est d'ailleurs celle qui inspire la mise en place des brigades spécialisées de terrain.

B. LES BRIGADES SPÉCIALISÉES DE TERRAIN : LE NOUVEAU NOM DES UTEQ

Les unités territoriales de quartier ont été rebaptisées brigades spéciales de terrain puis brigades spécialisées de terrain pour traduire une évolution de leur organisation spatiale. **Le champ d'action sera en effet désormais une « zone » et non plus un quartier.**

(soit un effectif moyen de 18,91 policiers). Depuis leur création jusqu'au 1er juillet 2010, l'ensemble des UTeQ a procédé à 17 412 opérations de police et à 9 513 interpellations.

A partir des conclusions d'un audit de l'inspection générale de l'administration, de l'inspection générale de la police nationale et de l'inspection générale des services, le ministre a décidé la création de 26 nouvelles unités territoriales de quartier, qui s'ajouteront aux 34 existantes, mais en faisant évoluer leur mode d'action.

Prenant acte des conclusions de ce rapport, et pour marquer leur nouvelle doctrine d'emploi, le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales a ainsi décidé de substituer au nom d'UTeQ celui de « brigade spécialisée de terrain (BST) ». Celles-ci dont une circulaire du 14 septembre 2010 a fixé la doctrine d'emploi, seront déployées dans des zones sensibles au périmètre circonscrit, mais évolutif en fonction de la délinquance constatée.

Les 26 nouvelles BST seront mises en place d'ici la fin de l'année 2010. Le ministre de l'Intérieur a nettement distingué cette nouvelle version des Uteq de la police de proximité telle qu'elle était comprise avant 2002, soulignant que leur rôle est avant tout d'appréhender des malfaiteurs et de réduire l'insécurité.

Leur implantation est également subordonnée à la qualité du partenariat entre l'Etat et les communes, notamment à la mobilisation des élus locaux et à l'existence d'une police municipale qui coopère étroitement avec les forces de sécurité de l'Etat, ainsi qu'à la mise en œuvre des outils fournis par la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance ou encore des actions spécifiques menées en direction des publics les plus exposés à la délinquance.

Départements	Circonscriptions	Implantations UTeQ	Mise en œuvre	Effectifs
06	NICE	<i>Quartier des Moulins</i>	02/06/2009	17
13	MARSEILLE	<i>Cayolle (9ème)</i>	22/09/2008	20
13	MARSEILLE	<i>Félix Piat (3ème)</i>	29/09/2008	19
21	DIJON	<i>Les Grésilles</i>	21/09/2009	15
31	TOULOUSE	<i>Le Mirail</i>	22/09/2008	27
31	TOULOUSE	<i>Empalot</i>	22/09/2008	22
31	TOULOUSE	<i>Bagatelle</i>	22/09/2008	24
33	BORDEAUX	<i>Bordeaux</i>	21/09/2009	17
33	BORDEAUX	<i>Cenon</i>	21/09/2009	16
34	MONTPELLIER	<i>Quartier de La Mosson-La Paillade</i>	21/09/2009	15
35	RENNES	<i>Centre-ville</i>	14/09/2009	20
38	GRENOBLE	<i>La Villeneuve</i>	02/06/2009	17
45	ORLEANS	<i>Argonne</i>	01/06/2009	22
57	METZ	<i>Borny-Bellecroix</i>	21/09/2009	19
59	LILLE-Agglomération	<i>Lille-Sud</i>	02/06/2009	20
59	LILLE-Agglomération	<i>Les 3 Ponts (Roubaix)</i>	21/09/2009	15
59	LILLE-Agglomération	<i>La Bourgogne (Tourcoing)</i>	21/09/2009	19
67	STRASBOURG	<i>Cronembourg</i>	02/06/2009	27
67	STRASBOURG	<i>Haute-Pierre</i>	02/06/2009	23
69	LYON	<i>Vénissieux - Les Minguettes</i>	21/09/2009	18
69	LYON	<i>Vaulx-en-Velin - Mas du Taureau</i>	21/09/2009	18
76	ROUEN	<i>Les Hauts de Rouen</i>	01/06/2009	22
77	MOISSY-CRAMAYEL	<i>La Therouanne-Teau-Les Aulnes</i>	15/06/2009	18
77	MEAUX	<i>Meaux</i>	30/09/2009	16
78	MANTES LA JOLIE	<i>Val-Fourré</i>	01/06/2009	19
78	SARTROUVILLE	<i>Cité des Indes</i>	01/06/2009	17
91	CORBEIL	<i>Les Tarterêts</i>	02/06/2009	20
92	CLICHY-LA-GARENNE	<i>Quartier de Sanzillon</i>	06/2009	16
93	CLICHY-MONFERMEIL		04/2008	46
93	SAINT-DENIS	<i>Saint-Denis –Franc Moisin</i>	04/2008	
93	LA COURNEUVE		04/2008	
94	CHOISY-LEROY	<i>Choisy-Orly</i>	06/2009	16
95	CERGY	<i>Saint-Christophe</i>	02/06/2009	21
95	SARCELLES	<i>Villiers-le-Bel</i>	02/06/2009	22
66	PERPIGNAN		Septembre 2010	
83	TOULON-LA SEYNE		Septembre 2010	

DEUXIÈME PARTIE : LA MISSION « IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION »

Il convient, avant d'en venir aux crédits de la mission « Immigration, asile et intégration », de replacer cette mission dans le contexte de l'ensemble de la politique française en matière d'immigration et d'intégration. Celui-ci fait l'objet d'un document de politique transversale qui décrit la contribution de 16 programmes à cette politique.

Alors que les crédits de la seule mission « Immigration, asile et intégration » se montent à environ 564 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, le total des crédits consacrés à l'immigration est ainsi de 4,2 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Parmi ces crédits, près de 2 milliards d'euros sont consacrés à l'enseignement supérieur (cette contribution étant évaluée en multipliant le nombre d'étudiants étrangers en université - environ 200.000 - par le coût moyen par étudiant en université, soit 7.700 euros). 588 millions d'euros sont par ailleurs consacrés à l'aide médicale d'Etat, dont bénéficient les personnes en situation irrégulière résidant en France depuis plus de 3 mois sous condition de ressources (et, pour les soins urgents, les personnes résidant en France depuis moins de trois mois). Plus de 700 millions d'euros correspondent enfin aux missions menées par la police et la gendarmerie nationales, en particulier par la police aux frontières (PAF), dans le cadre de la politique de lutte contre l'immigration illégale et ses filières.

La mission « Immigration, asile et intégration » représente ainsi un montant de crédits relativement peu élevé, reflétant le caractère d'« administration d'état-major » du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire. Votre rapporteur pouvait ainsi constater dans son avis sur les crédits 2010 de la mission « Immigration, asile et intégration » qu'« après la phase de construction du ministère en 2008 et les importants changements de périmètre réalisés en 2009, le périmètre global du ministère et le budget correspondant semblent ainsi désormais bien définis ». Le rattachement de l'immigration au nouveau ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, consécutif au remaniement ministériel du 14 novembre 2010, devrait toutefois modifier à nouveau cette organisation.

Après une analyse des principaux axes du budget pour 2011, le rapport s'étendra plus longuement sur les réformes menées au cours des deux dernières années par le nouveau ministère et sur les progrès accomplis en matière de lutte contre l'immigration illégale.

I. LES CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES D'UN NOMBRE DE DEMANDEURS D'ASILE TOUJOURS EN FORTE PROGRESSION

A. UN BUDGET EN LÉGÈRE DIMINUTION SUR LA PÉRIODE 2011-2013

Le budget du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire avait bénéficié en 2010 d'une très forte augmentation de crédits, de 57,1 millions d'euros (+10,7%) en autorisations d'engagement et de 57,3 millions d'euros (+10,7%) en crédits de paiement.

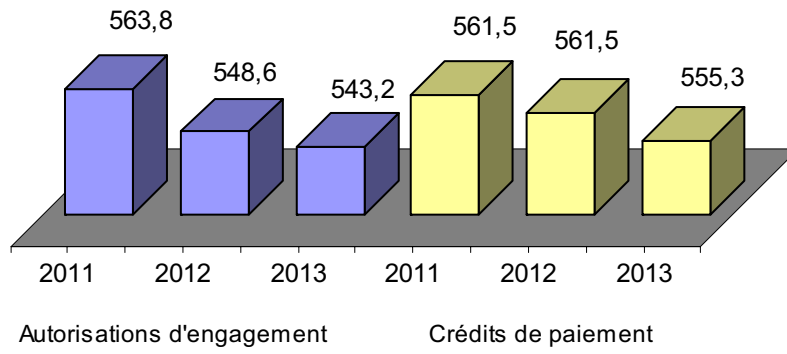
La mission « Immigration, asile et intégration » contribuera cependant à partir de 2011 à l'effort général de maîtrise des finances publiques. En effet, rappelons que le budget pluriannuel de l'Etat pour la période 2011-2013 se caractérise par une diminution en volume de l'ordre de 0,2% en 2011. Cette diminution, compte tenu des dépenses dont la croissance est inévitable, rend nécessaire le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux et une diminution annuelle de 1,5 % des emplois des opérateurs de l'Etat, la diminution de 5% en 2011 des dépenses de fonctionnement de l'Etat et de ses opérateurs, enfin une diminution des dépenses d'intervention de 10% environ avant 2013.

La dotation de la mission Immigration, asile et intégration connaîtra ainsi une baisse significative au cours des années 2011-2013, **passant d'environ 564 millions d'euros à environ 543 millions d'euros en 2013 pour les autorisations d'engagement, et de 562 millions d'euros à 545,2 millions d'euros pour les crédits de paiement, soit une diminution de 3,7% et 3%.**

Les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » inscrits au projet de loi de finances pour 2011 s'élèvent à environ 564,7 millions d'euros en autorisations d'engagement (- 0,2 % par rapport à 2010) et 561,5 millions d'euros en crédits de paiement (+ 0,7 % par rapport à l'exercice en cours).

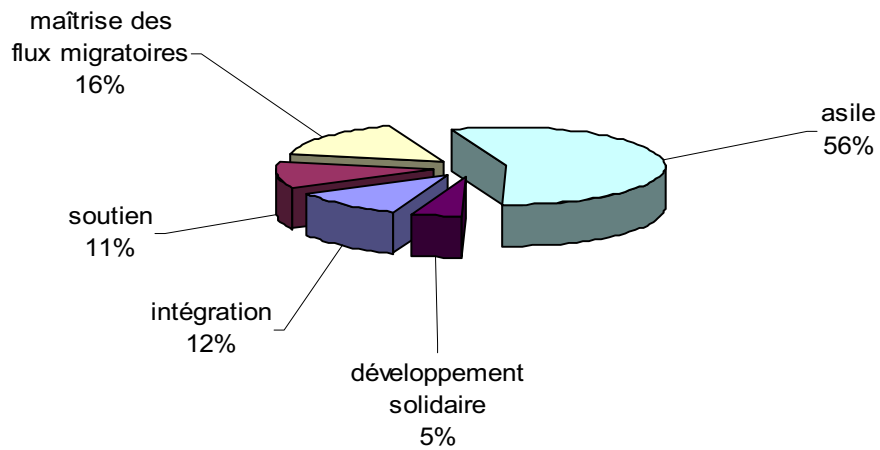
Les deux programmes de la mission connaîtront toutefois une évolution divergente de leurs dotations, puisque celui relatif à l'immigration et à l'asile (n° 303) verra ses crédits augmenter (+ 2,2 % s'agissant des crédits de paiement) tandis que celui relatif à l'intégration et à la nationalité française (n° 104) accusera une baisse importante (- 8,2 %).

Mission "Immigration Asile et Intégration "



En millions d'euros. Sources : MIINDS

En % du budget total



B. DES DÉPENSES CONTRAINTES PAR L'AUGMENTATION DU NOMBRE DES DEMANDEURS D'ASILE

Le caractère exogène de la demande d'asile explique pour une large part l'évolution du budget de la mission Immigration, asile et intégration en 2011.

1. Un nombre de demandeurs d'asile toujours en progression

En effet, on assiste à une poursuite de la hausse de la demande d'asile. Après une diminution régulière de 2004 à 2007, les demandes se sont en effet accrues de 19,9% en 2008, puis de 11,9% en 2009. Au cours des huit premiers mois de 2010, la tendance est restée à la hausse avec +8,3%. **Au total, depuis 2007, l'ensemble des demandes d'asile a augmenté de plus d'un tiers tandis que les premières demandes augmentaient de 40%.**

En 2009, la France a ainsi compté 47 700 demandes d'asile, soit le plus grand nombre pour un pays européen, l'Allemagne ayant reçu la même année 33 000 demandes et le Royaume-Uni 29 800 demandes. La France a accordé le statut de réfugié ou la protection subsidiaire à 10 373 personnes en 2009.

Depuis 2006, les principaux pays de provenance restent les suivants : Turquie, Serbie et Kosovo, Russie, République Démocratique du Congo et Sri Lanka. On observe par ailleurs une forte augmentation du nombre de demandes en provenance de Chine et d'Haïti entre 2008 et 2009, ainsi que du Bangladesh.

2. Une inscription de crédits en hausse mais probablement insuffisante

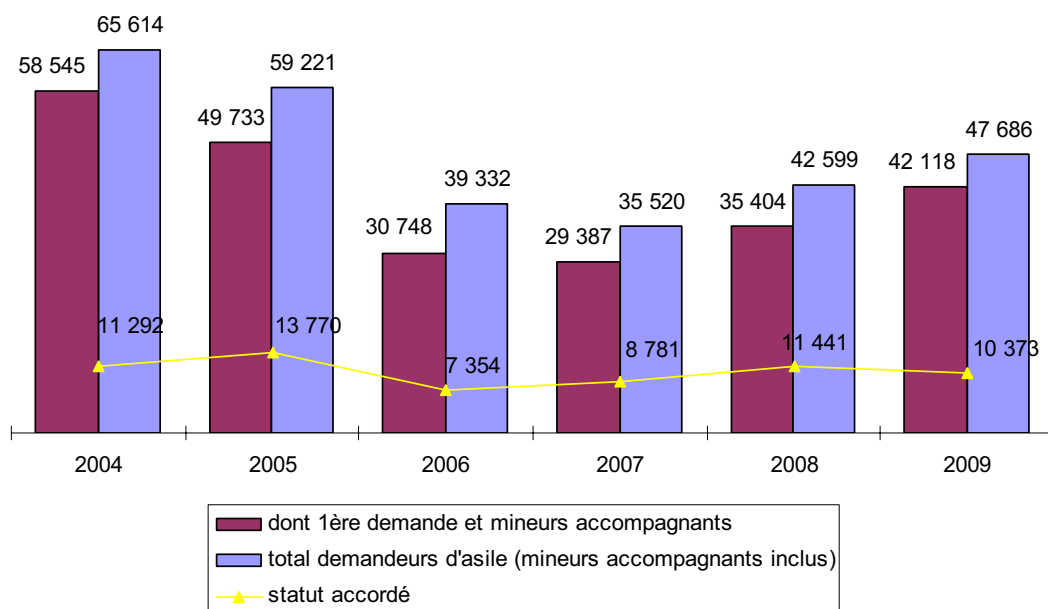
En tablant sur une demande d'asile toujours forte, le projet de loi de finances propose d'inscrire 327,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, soit une progression de, respectivement, + 3,8 % et + 3,6 % par rapport aux crédits ouverts en 2010.

Bien que cette augmentation de la dotation soit importante, celle-ci reste ainsi nettement inférieure (de plus de 40 millions d'euros) aux dépenses constatées en 2009. En effet, rappelons que les dotations pour 2010 (inférieures de 11,9 millions d'euros seulement par rapport aux prévisions pour 2011) ont dû être complétées à hauteur de 60 millions d'euros par un décret d'avance du 29 septembre 2010. Il est donc certain qu'un nouveau décret d'avance sera nécessaire pour faire face aux dépenses liées à l'asile.

Le fonctionnement des CADA constituera ainsi le premier poste de dépenses avec 199 millions d'euros, contre 201,3 millions d'euros en 2009. Surtout, le dispositif d'hébergement d'urgence, qui doit s'adapter rapidement aux évolutions du nombre de demandeurs d'asile, recevra une dotation de

40 millions d'euros contre 29,87 millions d'euros en 2009, soit une augmentation d'un tiers. L'allocation temporaire d'attente, versée aux demandeurs d'asile pendant la durée de la procédure d'instruction de leur demande lorsqu'ils ne peuvent être hébergés en CADA ou ne peuvent y prétendre, y compris en cas de recours devant la CNDA, a connu une forte augmentation entre 2008 et 2009, passant de 30 millions d'euros à 52,3 millions d'euros. Ce montant sera de 54 millions d'euros en 2010. En outre, la subvention accordée à l'OFPRA sera de 34,5 millions d'euros, contre 32 millions d'euros en 2009, ce qui représente une augmentation de près de 8%. Celle-ci se traduira par le recrutement sur une période de 18 mois de 30 agents supplémentaires.

**Nombre de demandes d'asile et de bénéficiaires du statut de réfugié
(2004-2009)**



II. UNE MODERNISATION DES PROCÉDURES ET DES MODES DE GESTION

Le ministère a engagé ou accéléré en 2009-2010 de nombreuses réformes ayant pour objet de rationaliser et de simplifier l'action de l'administration et les démarches à accomplir pour les étrangers (réforme de la procédure de nationalisation, mise en place du visa long séjour valant titre de séjour), d'améliorer le contrôle des entrées (déploiement de visabio et des fichiers AGDREF et ELOI), de réaliser des économies (amélioration de la gestion des centres d'accueil et développement des audiences délocalisées et de la visioconférence). A l'heure où le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire cesse d'exister, il semble utile de dresser un bilan de ces différentes réformes.

A. LE DÉPLOIEMENT DU PROGRAMME VISABIO

Le programme VISABIO, issu de 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, succède au programme BIODEV. Il consiste en un traitement informatisé de données personnelles biométriques (photographie numérisée et empreintes digitales des 10 doigts) des demandeurs de visas. Il est matérialisé par une vignette sécurisée identique à celle utilisée pour les visas non biométriques. Les données sont stockées cinq ans dans la base de données centrale.

Celle-ci est alimentée via le réseau mondial visas (RMV) par **les postes consulaires français** (visas de courts séjours, longs séjours et DOM-COM), **à laquelle sont connectés les postes frontières**. Dans le cadre du déploiement du « Visa information system » (VIS) européen, la consultation des visas est progressivement ouverte aux consulats eux-mêmes et aux services de police, de gendarmerie et des douanes, tant pour le contrôle aux frontières que pour l'identification des étrangers sur le territoire national.

1. L'équipement progressif des postes consulaires

En 2005, cinq postes consulaires avaient participé à l'expérimentation du dispositif communautaire BIODEV. 161 autres consulats ont depuis rejoint le programme national VISABIO (20 en 2006, 38 en 2007, 41 en 2008, 62 en 2009). Six autres y seront raccordés en 2010. **Au 1er juillet 2010, 169 consulats (sur les 196 consulats habilités à délivrer des visas, soit 86%) disposent d'un équipement opérationnel installé aux guichets de leur service des visas permettant le recueil des données biométriques.**

Les déploiements réalisés ont permis de délivrer plus de 300 000 visas biométriques en 2007, près de 600 000 en 2008 et plus de 700 000 en 2009. 2,5 millions de demandes de visas biométriques (visas de court séjour et visas nationaux) sont à ce jour enregistrées dans la base nationale VISABIO.

Il a cependant été constaté que dans une ville où plusieurs services des visas Schengen sont présents, les demandeurs préfèrent s'adresser au pays Schengen n'exigeant pas le recueil des données biométriques. A terme, cette situation devrait toutefois disparaître, tous les pays Schengen étant appelés à délivrer des visas biométriques.

Il semble cependant que la généralisation de la biométrie à l'ensemble du réseau français pose cependant problème en ce qui concerne les postes restants qui délivrent un grand nombre de visas (Chine, Russie, Algérie, Arabie Saoudite...) en raison de la capacité d'accueil limitée et des contraintes géographiques importantes. La biométrie implique en effet la comparution de tous les demandeurs de visa, et ceci provoque fréquemment la réticence de certaines autorités. Des exemptions ont ainsi été prévues par le droit

communautaire (les chefs d'Etat ou de gouvernement et les membres des gouvernements nationaux, les membres des délégations officielles des chefs d'Etat et des membres d'un gouvernement national quand ils sont invités par un gouvernement d'un Etat membre ou par des organisations internationales pour un motif officiel, les souverains).

En outre, une expérience concernant le recueil externalisé des données biométriques chez un prestataire de service extérieur (projet BIONET) sera conduite en 2011 dans trois consulats (Alger, Istanbul et Londres). La poursuite du déploiement de la biométrie par la France dépendra de la réussite de cette expérimentation. Si cette expérimentation s'avère concluante, l'externalisation du recueil des données pourra être envisagée, à partir de 2012 et 2013, dans la vingtaine de postes à forte demande : en Russie (350 000 demandes de visa par an), en Chine (160 000 demandes de visa par an), en Inde, en Arabie Saoudite, à Taïwan, en Afrique du sud et en Thaïlande.

Le coût du déploiement de la biométrie dans un poste dépend du nombre de postes de travail, directement lié au nombre de visas délivrés :

-pour les postes équipés en 2008, le coût s'établit à 1,024 million d'euros, soit un peu moins de 27 000 euros par consulat ou ambassade ;

-en 2009, le coût pour les 62 postes équipés s'établit à 2,2 millions d'euros ;

-en 2010, les seuls coûts supportés seront ceux des missions d'installation, les équipements ayant été acquis au titre de l'exercice précédent.

Ces coûts englobent les matériels, les logiciels, l'installation, la formation des agents ainsi que des travaux d'aménagement des locaux.

Le coût de l'expérimentation BIONET à Alger, Londres et Istanbul est évalué à 2 millions d'euros. L'investissement nécessaire pour les consulats et ambassades restant à équiper dépendra des conclusions de cette expérimentation.

C'est donc sur la combinaison biométrie/externalisation qu'est envisagé l'avenir du réseau « visas » dans les postes consulaires.

2. Le déploiement dans les postes-frontière

Lors du passage aux postes de contrôle de la frontière, le fonctionnaire habilité de la police de l'air et des frontières ou des douanes procédera au contrôle de la validité du visa et de l'identité de son détenteur par comparaison des empreintes de l'intéressé avec celles figurant dans les bases centrales.

Le déploiement de VISABIO sur le territoire national se poursuit. Ainsi, au 1er juillet 2010 :

- les 30 (sur 40) principaux points de passages aux frontières (PPF) extérieures tenus par la police aux frontières – dont les aéroports de Roissy et Orly – sont dotés de dispositifs de contrôle biométrique. Les 16 autres PPF le seront d'ici le démarrage du VIS ;

- la direction générale des douanes a commencé le raccordement de ses PPF à VISABIO (aéroport de Metz-Nancy-Lorraine) ;

- les sites de la sécurité publique et de la Gendarmerie Nationale seront progressivement dotés de VISABIO, d'abord sans, puis avec les fonctions de contrôle biométrique, d'ici la fin 2011.

Chaque semaine, 400 000 passagers environ, dont 8 000 porteurs de visa biométrique, sont ainsi contrôlés aux frontières avec VISABIO. Différents cas de fraude ont pu être détectés grâce à l'introduction de la biométrie dans les visas : usurpation d'identité, vignette visa contrefaite, photographie du passeport falsifiée, etc. Toutefois, votre rapporteur constate qu'il n'existe pas actuellement d'outil statistique permettant une consolidation fiable des fraudes constatées sur le terrain.

3. La mise en œuvre du VIS

Le système national VISABIO a été adapté pour se raccorder au VIS (visa information system) européen. Le système central du VIS est en cours de qualification par la Commission européenne. Sa date de livraison, prévue initialement pour décembre 2010, vient d'être reportée à l'automne 2011. **VIS est la plus grande base de données biométriques mondiale, puisqu'elle devrait contenir, à terme, les identifiants de quelque 100 millions d'individus.**

L'instauration de la biométrie dans les visas est en effet la réponse de l'Europe à la problématique de sécurisation des documents de voyage et d'identité. Une décision du conseil européen du 8 juin 2004 a officialisé le lancement du projet VIS qui prévoit la prise des empreintes digitales dans tous les consulats européens dans le monde, et leur vérification aux postes frontières de l'Europe ; ce système et l'échange de données entre les Etats membres sur les visas de court séjour ont ensuite fait l'objet d'un règlement du Parlement européen et du Conseil (règlement CE n° 767/2008 du 9 juillet 2008).

La mise en œuvre du VIS implique la généralisation de la biométrie dans les services des visas à l'étranger et dans les services en charge du contrôle aux frontières et sur le territoire national (police aux frontières, douanes, gendarmerie, sécurité publique) des pays de l'Union.

Le VIS devrait pouvoir être mis en œuvre en septembre 2011 dans les postes consulaires d'Afrique du nord (Mauritanie, Maroc, Algérie, Tunisie, Libye, Égypte).

Il convient enfin de rappeler que la commission nationale de l'informatique et des libertés, dans son avis¹ rendu sur le décret créant VISABIO, avait considéré comme légitime la finalité principale du traitement qui est de « mieux garantir le droit au séjour des personnes en situation régulière et de lutter contre l'entrée et le séjour des personnes en situation irrégulière et de lutter contre l'entrée et le séjour irréguliers des étrangers en France », ce qui montre qu'il ne s'agit pas d'un fichier d'identification des étrangers consultable en toutes circonstances. Votre rapporteur partage cette conclusion et souhaite que VISABIO reste essentiellement un outil de contrôle aux frontières.

B. UNE AMÉLIORATION SUBSTANTIELLE DES BASES DE DONNÉES

1. La base de données AGDREF

L'Application de Gestion des Dossiers des Ressortissants Étrangers en France (AGDREF) permet de gérer les dossiers des ressortissants étrangers en France, depuis la demande de titres de séjour jusqu'à leur délivrance, de contrôler la régularité du séjour des étrangers et de produire des statistiques sur les flux migratoires. La base nationale d'AGDREF est alimentée par les bases locales de chacune des Préfectures.

Cette application a été créée par le décret du 29 mars 1993. Initialement gérée par le Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales, l'application relevait début novembre 2010 du Ministère de l'Immigration, depuis la publication du décret du 6 mars 2008.

Environ 4.000 postes de travail locaux sont équipés d'un accès à AGDREF. 790.000 titres ont été produits en 2009, sous forme de cartes plastifiées pour ce qui concerne les titres de séjour. Environ 5.000.000 dossiers individuels sont présents dans l'application.

Afin de répondre aux évolutions normatives, nationales et européennes et à l'obsolescence technique du système, un projet de refonte de l'application est en cours : le projet AGDREF2 (anciennement GREGOIRE).

En attendant, une adaptation d'AGDREF permettant la délivrance d'un titre séjour électronique contenant la photographie faciale dans une puce est en cours de réalisation. Cette adaptation permettra de satisfaire les exigences du règlement européen 1030/2002 imposant aux états membres de

¹ Délibération no 2007-195 de la Cnil du 10 juillet 2007 portant avis sur le projet de décret pris pour l'application de l'article L. 611-6 du CESEDA portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel relatives aux ressortissants étrangers sollicitant la délivrance d'un visa et modifiant la partie réglementaire de ce même code

l'espace Schengen de délivrer un tel titre au plus tard au 20 mai 2011. La production du document sera assurée par l'Agence nationale des titres sécurisés. La mise en œuvre est prévue à partir de mars 2011.

2. L'évolution de l'application ELOI

L'application ELOI¹ (pour « éloignement ») vise, au regard de la complexité des procédures d'éloignement, à améliorer le suivi des procédures par les préfetures, ainsi que la gestion des différents Centres de Rétention Administrative (CRA) par les services de police ou de gendarmerie compétents. Elle assure ainsi l'informatisation de procédures écrites, utilisées jusqu'alors par les différents services en charge notamment de la rétention administrative. En outre, l'application permet de gérer l'hôtellerie des CRA. Le suivi informatique des étrangers en situation irrégulière à travers ELOI commence lors de l'interpellation et se poursuit jusqu'à l'éloignement. Elle se compose de deux sous-fichiers distincts : SUEDEE (« suivi des étrangers devant être éloignés ») et SIRSEI (« système d'information en réseau du suivi des étrangers incarcérés »).

L'application ELOI est utilisée par des agents travaillant dans un CRA (police ou gendarmerie) afin d'accéder aux dossiers des personnes et de gérer les aspects hôteliers des centres de rétention. Elle permet également de mettre à jour les informations relatives à l'identité de l'étranger. Les autres utilisateurs sont les agents des préfetures, qui utilisent ELOI afin d'avoir une traçabilité du cheminement des personnes en situation irrégulière dans les différents services et sites de l'administration.

L'application ELOI est opérationnelle depuis 2007, sa responsabilité ayant été transférée de la direction générale de la police nationale au ministère de l'immigration en février 2008. Les travaux de maintenance et d'évolution du système ont été confiés au ministère de l'intérieur dans le cadre d'une délégation de gestion à la fin de 2008. Ainsi, une nouvelle version de l'application a été mise à la disposition du ministère de l'immigration au début de l'année 2010.

Par ailleurs, le 30 décembre 2009, le Conseil d'État a annulé plusieurs dispositions du décret n°2007-1890 du 26 décembre 2007 relatif à ELOI, en particulier la disposition prévoyant la possibilité d'une durée de conservation de trois ans pour certaines données afin qu'elles puissent être réutilisées dans le cas où de nouvelles procédures d'éloignement seraient mises en œuvre ultérieurement à l'encontre de l'étranger. Le Conseil a jugé cette durée de conservation excessive au regard du but recherché. Une évolution prenant en compte les conséquences de cet arrêt est en cours.

L'application ELOI devrait être fusionnée au sein de l'application AGDREF2 au cours de l'année 2011.

¹ Encadrée par les articles L 611-3 et L 611-5 ainsi que les articles R. 611-25 à R. 611-34 du CESEDA.

3. État d'avancement du projet AGDREF2 (anciennement GREGOIRE)

Un projet de refonte de l'application AGDREF est actuellement en cours sous le nom d'AGDREF 2.

L'application AGDREF2 remplacera les deux fichiers AGDREF et ELOI.

Les principales améliorations attendues de la mise en place d'AGDREF2 sont :

- la prévention des fraudes documentaires et des usurpations d'identité, avec notamment l'introduction de la biométrie ;
- la vérification de la régularité du séjour des étrangers en France ;
- une meilleure information des services en vue de l'instruction des demandes d'acquisition de la nationalité française ;
- le suivi et la mise en œuvre des mesures d'éloignement prévues au livre V du CESEDA.

L'application permettra également d'effectuer un traitement interministériel des dossiers des étrangers par les préfetures, avec un périmètre étendu aux consulats, services de police et unités de gendarmerie, opérateurs (OFII, OFPRA), caisses de sécurité sociale et Pôle Emploi.

Enfin, ce nouveau traitement devrait faciliter et fiabiliser la production de statistiques en matière de séjour et d'éloignement des étrangers en France, afin de constituer une véritable base de données statistique sur l'évolution des flux migratoires. Votre rapporteur souligne que ceci constituera un progrès permettant d'éclairer le débat public sur ces sujets et de fournir des éléments fiables préalablement à l'élaboration des textes ultérieurs relatifs à l'immigration.

Un appel d'offres pour ce nouvel outil a abouti en novembre 2008 et les travaux de spécification ont débuté en janvier 2009. En parallèle, les nouveaux utilisateurs qui pourront accéder à AGDREF2 ont été consultés sur la pertinence des données de la future application : consulats, organismes sociaux, OFII, OFPRA, Pôle emploi, ainsi que la Direction Départementale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (DDTEFP). Compte tenu du report des dates de lancement des chantiers par rapport au calendrier de 2007 ainsi que l'allongement de la durée des phases de spécifications, il est prévu une mise en œuvre dans deux préfetures pilotes et un centre de rétention administrative **durant le premier semestre 2011**, puis une généralisation aux autres utilisateurs. A cette occasion, l'application délivrera des titres de séjour électroniques biométriques, produits par l'Agence nationale des titres sécurisés avec laquelle une convention a été signée en mai 2009. **La CNIL a été saisie d'un projet de décret en Conseil d'État fin juillet 2010.**

C. LES RÉSULTATS POSITIFS DE LA RÉFORME DE LA PROCÉDURE DE NATURALISATION

1. Une simplification de la procédure

Le Conseil de Modernisation des Politiques Publiques avait préconisé dans sa décision du 12 décembre 2007 la suppression de la double instruction des demandes de naturalisation afin de réduire les délais de traitement de ces demandes.

Le ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire avait en conséquence arrêté les orientations suivantes, sur la base des conclusions d'un rapport de la Direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME) :

-les décisions de naturalisation seront toujours prises au niveau national par décret du Premier ministre, sur rapport du ministre en charge des naturalisations mais sur proposition des préfets ;

-s'agissant des décisions défavorables, les décisions seront désormais prises directement par les préfets ;

-les recours contentieux devront être précédés par un recours administratif préalable obligatoire (RAPO) traité par l'administration centrale ;

-la sous-direction de l'accès à la nationalité française du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire doit ainsi devenir une administration d'état-major, chargée de piloter de contrôler le dispositif, de traiter les recours hiérarchiques et contentieux, d'élaborer les décrets de naturalisation, **enfin et surtout de veiller à une politique de naturalisation uniforme sur le territoire national.**

La priorité, traitée en 2009, a consisté, tant en préfectures qu'en administration centrale, à mener un effort de résorption des stocks de dossiers de demande de naturalisation en instance. Ainsi, entre le 1er janvier 2009 et le 30 juin 2010, ces stocks ont été réduits de plus de 30% pour les préfectures, toutes procédures confondues, et de près de 42 % pour la sous-direction de l'accès à la nationalité française. La deuxième étape a consisté en une expérimentation de déconcentration de la procédure, menée du 1er janvier au 30 juin 2010 dans 21 départements : Paris (Préfecture de police), Bouches-du-Rhône, Hérault, Isère, Loire-Atlantique, Loiret, Moselle, Nord, Oise, Orne, Pas-de-Calais, Puy-de-Dôme, Hautes-Pyrénées, Pyrénées-Orientales, Rhône, Seine-Maritime, Seine-et-Marne, Yvelines, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Val-d'Oise.

2. Des résultats positifs

Selon le ministère, au 30 avril 2010, le délai moyen constaté dans les 21 préfectures où l'expérimentation était menée était de 4 mois pour les décisions défavorables, contre 10 mois en 2009 pour les mêmes décisions, et de 5 mois pour les décisions favorables, contre 12 mois en 2009 pour les mêmes décisions. Le délai pour le ministère est en moyenne de 15 jours (contre 5 mois en 2009), la diminution étant ainsi de 4,5 mois pour la sous-direction de l'accès à la nationalité française et de 2 mois pour les préfectures.

Votre rapporteur avait souligné l'importance de veiller à ce que la réforme ne remette pas en cause l'égalité de traitement entre les postulants à la naturalisation. Interrogé sur ce point, le ministère a indiqué qu'il s'assurait du maintien de critères harmonisés pour l'octroi ou le rejet des demandes de naturalisation grâce aux éléments suivants :

- une évolution du système d'information Prenat qui assure la transmission des informations entre les préfectures et le ministère ;

- l'évolution de la structure de la sous-direction de l'accès à la nationalité afin qu'elle puisse pleinement assumer ses nouvelles missions de pilotage, de contrôle et de conseil ;

- un effort de formation des agents des préfectures. Cet effort de formation a concerné 240 personnes ;

- le suivi en temps réel de l'activité des préfectures : des agents référents de la sous-direction de l'accès à la nationalité française (SDANF) suivent l'activité de l'ensemble des préfectures, par zone géographique, et effectuent un contrôle qualité des décisions défavorables ;

- l'harmonisation impulsée par le traitement des recours administratifs préalables obligatoires dans le cadre des recours contentieux contre les décisions défavorables.

Selon le ministère, au 30 avril 2010, le taux de décisions favorables dans les 21 préfectures expérimentatrices est resté globalement stable par rapport à l'année 2009.

Au vu de ces résultats, le ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire a décidé de généraliser cette réforme.

Cette généralisation résulte ainsi du décret n° 2010-725 du 29 juin 2010 relatif aux décisions de naturalisation et de réintégration dans la nationalité française. Elle est effective depuis le 1er juillet 2010, et a été accompagnée par la circulaire aux préfets du 27 juillet 2010.

D. LA MISE EN ŒUVRE DU VISA DE LONG SÉJOUR/TITRE DE SÉJOUR

Le nouveau visa de long séjour valant titre de séjour a été mis en place par un décret du 27 avril 2009¹, afin de simplifier les démarches de certaines personnes souhaitant se rendre en France :

-les titulaires d'un visa pour un séjour supérieur à 3 mois, conjoints de Français ;

-les étrangers « visiteurs » ;

-les salariés titulaires d'un contrat de travail visé d'une durée égale ou supérieure à douze mois ;

-les salariés titulaires d'une autorisation de travail ou d'un contrat de travail visé d'une durée inférieure à douze mois ;

-les étudiants.

Ce visa permet de mettre un terme à la pratique jusqu'alors en vigueur d'une double instruction de la demande d'autorisation d'entrer et de séjourner en France par le consulat et par la préfecture.

Toutefois, il ne dispense pas l'étranger de certaines démarches à son arrivée en France.

Dès son arrivée sur notre territoire, après avoir complété la rubrique concernant le numéro de son visa, sa date d'entrée et son adresse en France, l'étranger envoie une demande d'attestation à la direction territoriale de l'OFII de son lieu de résidence, accompagné de la copie de la page de son passeport où figurent les informations relatives à son identité. Dès réception de ces documents, la direction territoriale de l'OFII adresse une attestation de réception du formulaire à l'adresse indiquée par le demandeur et le convoque, selon les cas, à une visite médicale si elle n'a pas été passée dans son pays d'origine ou à une visite d'accueil. Après la présentation par l'étranger à l'OFII de son passeport revêtu du visa de long séjour, d'un justificatif ou d'une attestation de domicile en France, du certificat médical si la visite médicale a été passée avant le départ, d'une photo et après paiement des taxes dues, l'OFII appose, sur le passeport de l'étranger, une vignette attestant de l'accomplissement de cette formalité.

Si l'étranger souhaite prolonger son séjour en France au delà de la durée de validité de son visa, il doit se présenter en préfecture dans le courant des deux derniers mois précédant l'expiration de son visa de long séjour afin de déposer une demande de délivrance de carte de séjour temporaire. Cette demande est alors instruite comme une demande de renouvellement d'un premier titre de séjour : les pièces qui seront demandées pour l'instruction de sa demande sont les justificatifs exigés pour l'instruction du renouvellement de la carte de séjour temporaire.

¹ Décret no 2009-477 du 27 avril 2009 relatif à certaines catégories de visas pour un séjour en France d'une durée supérieure à trois mois.

Le nombre de visas de long séjour valant titre de séjour délivrés depuis le 1er juin 2009 représente 80 % de l'ensemble des visas de long séjour délivrés pendant la même période.

Par ailleurs, la circulaire du 29 mars 2009 précise que « Le visa de long séjour dispensant de titre de séjour confèrera à l'étranger les mêmes droits, notamment sociaux, que la carte de séjour temporaire qu'il remplace, lorsque les décrets relatifs aux documents ouvrant droit aux prestations sociales seront parus. ». **Toutefois, ces décrets ne sont pas encore parus.**

En outre, les visas de long séjour dispensant de titre de séjour accompagnés du contrat de travail visé ou de l'autorisation de travail et portant, selon la durée de l'emploi, la mention « travailleur temporaire » ou « salarié » **valent autorisation de travail**. Le visa de long séjour portant la mention « vie privée et familiale » vaut autorisation de travail sans avoir à être accompagné d'un contrat de travail.

La circulaire du 29 mars 2009 précise enfin que le visa de long séjour sera, pour toutes les démarches ultérieures, considéré comme une carte de séjour temporaire, en particulier lors du calcul du délai de résidence régulière en France permettant de solliciter un regroupement familial ou une carte de résident.

E. LA PROBLÉMATIQUE DES AUDIENCES DÉLOCALISÉES ET DU RECOURS À LA VISIO-CONFÉRENCE

Le développement du recours aux audiences délocalisées et à la visioconférence vise à réduire les coûts en ressources humaines et financières liés aux nombreuses escortes nécessaires entre les zones d'attente ou les centres de rétention et les juridictions.

Actuellement, en ce qui concerne les centres de rétention administrative, seuls les sites de Coquelles (depuis 2008) et du Canet (depuis le 1er mars 2009) permettent la tenue d'audiences délocalisées. **Ce sont ainsi en 2009 environ 3600 audiences qui se sont tenues dans des salles à proximité de ces deux CRA, et environ 1800 au premier semestre 2010.**

Il n'existe par ailleurs qu'une salle d'audience délocalisée en zone d'attente, au sein de la zone d'attente de l'aéroport Roissy Charles de Gaulle. **Construite en 2001, elle n'a jamais été utilisée du fait de l'opposition des magistrats du TGI de Bobigny.** Un projet d'aménagement complémentaire a été étudié par les ministères de la justice, de l'intérieur et de l'immigration au cours du premier semestre 2010 afin de répondre à certaines demandes des magistrats. Il pourrait permettre l'utilisation effective de cette salle. Une décision relative à ce projet sera prise au deuxième semestre 2010.

Concernant la visioconférence, sur l'ensemble des centres de rétention administrative métropolitains actuellement gérés par la police aux frontières, quatre sont équipés pour la visioconférence : Lille Lesquin 2,

Plaisir, Lyon Saint-Exupéry et Toulouse Cornebarrieu. Les systèmes sont installés dans divers lieux publics (salle de visite, salle d'attente) situés dans l'enceinte du site. **Toutefois, aucun n'a recours à la visioconférence pour la tenue des audiences devant le juge des libertés et de la détention.**

Cette utilisation très modérée des audiences délocalisées et cette absence de mise en œuvre de la visioconférence au sein des centres de rétention administrative est la conséquence de trois arrêts de la Cour de Cassation rendus le 16 avril 2008 relatifs à des demandes de prolongation de rétention. Celle-ci a en effet considéré que si l'article L. 552-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) permet au juge des libertés et de la détention de statuer dans une salle d'audience aménagée à proximité immédiate du lieu de rétention, « *la proximité immédiate exigée par l'article L. 552-1 du CESEDA est exclusive de l'aménagement spécial d'une salle d'audience dans l'enceinte d'un centre de rétention* ».

En outre, dans une réponse ministérielle du 22 juin 2010, la ministre de la Justice a précisé qu'en l'état des dispositions de l'article L. 552-12 du CESEDA et d'une décision du Conseil constitutionnel en date du 20 novembre 2003 sur la loi du 26 novembre 2003, la décision du juge, prise sur une proposition de l'autorité administrative, de tenir l'audience en visioconférence **n'est possible qu'à la seule condition que l'étranger, dûment informé dans une langue qu'il comprend, ne soit pas opposé à cette mesure.** La ministre indique également que « *la réflexion sur le développement de l'utilisation de la visioconférence dans ce domaine doit s'inscrire au regard des principes que le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de rappeler et des dispositions de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, rappelées par la Cour européenne par une décision en date du 5 octobre 2006* ».

Ainsi, deux salles d'audiences situées dans l'enceinte des centres de rétention de Marseille et Toulouse sont inutilisées. La salle d'audience du CRA de Nîmes, configurée au sein du centre, n'a pas été mise en service.

Toutefois, à la suite d'un amendement parlementaire, le texte de la LOPPSI, en cours d'examen en deuxième lecture à l'Assemblée nationale, comporte un article 36B prévoyant une modification de l'article L. 552-1 du CESEDA afin de permettre la tenue d'audiences au sein même des centres de rétention. En revanche, le Sénat n'a pas accepté la tenue d'audiences dans ces salles par visioconférence sans le consentement de l'étranger, comme le prévoyait le 2° de l'article. Notre collègue Jean-Patrick Courtois, rapporteur, a en effet estimé que « *la suppression de la faculté, pour l'étranger, de s'opposer à la tenue d'une audience par des moyens de communication audiovisuelle, risque fortement d'être invalidée par le Conseil constitutionnel, qui a estimé que cette faculté comptait parmi les éléments permettant de conclure à l'absence d'atteinte au procès équitable* ». Cette modification a été validée par la commission des lois de l'Assemblée nationale en seconde lecture.

En tout état de cause, dans le cadre de la construction de deux nouveaux centres de rétention au Mesnil-Amelot (Seine et Marne), en application des dispositions de l'article L. 552-1 du CESEDA, l'utilisation d'une salle d'audience à proximité permettra au juge des libertés et de la détention de statuer, le ministère de la justice et des libertés ayant donné son accord à cette réalisation.

Il convient par ailleurs de noter que si la visioconférence n'est pas utilisée pour les audiences devant le JLD, **elle est cependant utilisée à Lyon Saint-Exupéry, dans un autre cadre, celui des entretiens OFPRA faisant suite à une demande d'asile.** L'installation fonctionne depuis le 14 février 2008. A l'issue de travaux d'isolation phonique du bâtiment modulaire utilisé et après formation des officiers de l'OFPRA, le procédé a été totalement accepté et a pris sa pleine mesure courant mai 2008.

La Police aux frontières évalue à 1,3 million d'euros par an le coût de la présentation des étrangers retenus devant le juge, dont environ 850 000 euros pour les escortes des centres de rétention aux juridictions administratives ou judiciaires, mais aucune étude précise n'a été pour le moment réalisée sur l'économie qui pourrait être réalisée par une extension des audiences délocalisées et des recours à la visioconférence. En tout état de cause, il est nécessaire que soient levées certaines incertitudes, parmi lesquelles l'adoption définitive de la LOPPSI et de la disposition autorisant la tenue d'audiences au sein des CRA et l'engagement du personnel de justice d'utiliser les salles d'audience et le matériel de visio-conférence.

F. LE SOUCI D'UNE MEILLEURE GESTION DES CENTRES D'ACCUEIL

L'État finance, au titre de l'aide sociale, **un dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile (DNA).** Ce dispositif spécifique d'hébergement comporte, en 2011, 272 CADA, deux centres de transit et un centre d'accueil et d'orientation des mineurs isolés demandeurs d'asile (CAOMIDA), soit 21 689 places au total. Ces centres, outre l'hébergement, offrent aux demandeurs d'asile des prestations d'accompagnement social et administratif.

L'OFII, responsable du dispositif national d'accueil, mène une action d'amélioration de la gestion des centres d'accueil des demandeurs d'asile.

La difficulté en la matière réside dans l'hétérogénéité des CADA (résidences ou ensemble de logements, la capacité d'hébergement variant entre 2 et 210 places environ), qui rend difficile la formulation d'un coût moyen par structure ou par place. Ainsi, les grandes structures doivent comporter des animateurs, des personnels d'entretien, des veilleurs de nuit, qui ne sont pas nécessaires dans les logements dispersés.

La structure de ces coûts a été étudiée en 2006 à partir d'un échantillon de plusieurs CADA présentant des caractéristiques différenciées, **ce qui a permis au ministère de prévoir la mise en place d'un système de contrôle de gestion sur les prestations des CADA.** La phase de conception d'un cahier des charges s'est achevée en 2008 et l'appel d'offres pour la conception de l'application a été lancé en 2009. **Le système d'information pour le contrôle de gestion des CADA devrait être véritablement mis en œuvre au début de 2011.**

Selon le ministère, ces efforts de meilleure gestion devraient permettre de faire passer le prix moyen national de référence, qui était de 25,90 euros en 2009 et de 26,20 euros en 2010, à 25,13 euros par jour en 2011. Ce prix comprend l'hébergement, l'accompagnement social et administratif et l'allocation mensuelle de subsistance, dont le montant varie selon le mode de restauration proposé par le CADA (collective, individuelle ou mixte). La fixation du montant de la dotation globale annuelle accordée par l'Etat à chaque centre sera fixée à l'issue d'une analyse contradictoire d'un projet de budget établi sur la base de ces variables.

Ainsi, bien que le budget pour 2011 doive couvrir le fonctionnement en année pleine des 1 000 places créées au 1er juillet 2010, la dotation destinée au fonctionnement des CADA est de 199 millions d'euros, contre 202,63 millions d'euros proposés dans le projet de loi de finances pour 2010.

Pour conclure sur l'ensemble de ces réformes, votre rapporteur souligne la nécessité de veiller à ce que la suppression du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire et le rattachement des missions correspondantes au ministère de l'Intérieur n'ait pas de conséquences négatives sur les mesures engagées et sur les progrès déjà obtenus.

III. LA POURSUITE DE LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE

La lutte contre l'immigration irrégulière constitue une orientation pérenne des pouvoirs publics depuis 2003, avec son corollaire le développement d'une immigration professionnelle ciblée pour répondre aux besoins de l'économie française. Dans ce domaine, des progrès certains peuvent être relevés dans la lutte contre les filières d'immigration clandestine. En revanche, le taux d'exécution des mesures d'éloignement des étrangers en situation irrégulière demeure relativement faible.

A. LA LUTTE CONTRE LES FILIÈRES D'IMMIGRATION ILLÉGALE

1. Les résultats de la lutte contre les filières

L'axe prioritaire de la maîtrise de l'immigration reste la lutte contre l'immigration illégale et ses filières, dans la mesure où celles-ci constituent à la fois une source de désordres et de troubles à l'ordre public et un danger croissant pour les étrangers qui en sont victimes.

Les filières d'immigration peuvent être définies comme des groupements structurés, souvent hiérarchisés et cloisonnés, transnationaux, qui aident **contre rémunération**, un ou plusieurs candidats à l'immigration irrégulière à être acheminés d'un pays vers un autre ou à y séjourner irrégulièrement. Toutefois, cette notion de filière n'est pour le moment reprise dans aucun texte juridique.

Selon le ministère de l'Immigration lui-même, le niveau d'intégration et de hiérarchie de ces réseaux est une donnée difficile à établir, notamment parce que les membres eux-mêmes n'en connaissent pas la constitution globale, se contentant de maîtriser leur aire d'intervention. Néanmoins, il conviendrait de distinguer :

-les organisations de type « mafieux », très structurées et cloisonnées, dans lesquelles un ou plusieurs organisateurs chapeautent l'ensemble de la structure depuis le pays source jusqu'aux pays de destination. **En matière d'immigration, l'existence de ce type de configuration reste très difficile à démontrer, notamment parce que l'organisateur principal ne quitte jamais le pays source ;**

-les filières composées de multiples cellules plus ou moins indépendantes. L'importance et le rôle de chaque cellule dans le processus global sont variables et difficiles à établir. L'importance d'une cellule est souvent définie par l'importance du lieu géographique de passage qu'elle contrôle. Ce type de filière est utilisé par des migrants qui se déplacent par leurs propres moyens et qui, au cas par cas, font appel à des passeurs pour atteindre l'étape suivante.

Le niveau de structuration d'une filière peut être également constaté par l'évaluation des flux financiers tirés des activités criminelles des réseaux. Il est notable que cette manne financière demeure très souvent dans les pays de départ. En conséquence, le degré d'intégration des réseaux peut être appréhendé à travers le rôle central du trésorier qui centralise tous les paiements.

Bien que la lutte contre ces filières soit une des principales raisons qui justifient la politique menée depuis plusieurs années, leur part dans l'ensemble de l'immigration irrégulière est difficilement quantifiable, et ce pour plusieurs raisons. D'une part il n'existe pas d'évaluation précise du nombre des immigrés qui entrent irrégulièrement en France chaque année.

D'autre part, la France constitue à la fois un pays de transit et de destination pour les migrants, sa position centrale au sein de l'UE la situant au carrefour de nombreuses routes migratoires traversant l'espace Schengen. En conséquence, si le territoire français représente une zone clé pour les réseaux organisés, une partie non négligeable de leurs activités se déroule hors du territoire national.

En tout état de cause, le nombre de filières démantelées en France a fortement augmenté au cours des dernières années. Ainsi, l'office central pour la répression de l'immigration irrégulière et l'emploi d'étrangers sans titre (OCRIEST) a démantelé une centaine de filières en 2007 et 2008, puis environ 150 en 2009. Parallèlement, le nombre d'interpellations de trafiquants et de facilitateurs a connu une croissance régulière, passant de 2900 en 2006 à 3450 en 2007 puis 4833 et 2008 et 4663 en 2009. La prévision figurant au projet annuel de performance 2011 pour l'exercice 2010 est de 5000, et de 5200 pour 2011.

2. Une amélioration attendue du projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à l'identité nationale en matière de lutte contre le travail illégal

L'effort a également été accru en matière de lutte contre le travail d'immigrés en situation irrégulière. En 2009, environ 1100 personnes en situation irrégulière ont ainsi été interpellées et 650 employeurs ont été verbalisés pour l'emploi d'étrangers sans titre.

A cet égard, le projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à l'identité nationale comporte également de nouvelles dispositions susceptibles d'accroître l'efficacité de la lutte contre le travail irrégulier. Il s'agit pour l'essentiel de la transposition de la directive 2009/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009, dite directive « sanctions ». Cette transposition permettra de mettre l'accent sur certains phénomènes mal pris en compte par le droit en vigueur, tels que le fait de recourir aux services d'un employeur d'étrangers sans titre, ainsi que de renforcer les sanctions administratives applicables en la matière.

B. LA MOBILISATION DES SERVICES DE L'ETAT POUR UN MEILLEUR CONTRÔLE DES FRONTIÈRES : VERS UN APPROFONDISSEMENT DES MISSIONS DES SERVICES DES DOUANES.

1. L'évolution de l'organisation de la police aux frontières

Sur les 157 points de passage frontaliers recensés en France, 46 sont placés sous la responsabilité de la police aux frontières (PAF) et 109 sous celle des douanes.

La PAF a connu des évolutions importantes depuis 2005 :

-plusieurs services ont été supprimés dans le cadre de la révision des politiques publiques : 7 directions départementales en 2009 représentant 151 ETPT, et 8 services et unités en 2010 (49 ETPT) ;

-une réorganisation de la direction centrale a été accomplie, avec la définition de 2 entités nouvelles : le pôle central éloignement (PCE) dont le rôle est de fédérer l'action des différents services concourant à l'exécution des mesures d'éloignement, la mission organisation, performance et prospective (MOPP) dont la tâche est d'améliorer l'efficacité des services ;

-la DCPAF a également achevé en février 2009 de reprendre les centres de rétention administrative tenus par la direction de la sécurité publique de la police nationale (544 places) et a commencé en 2010 à reprendre les CRA tenus par la gendarmerie nationale (Mesnil-Amelot), ce mouvement devant se poursuivre en 2011. La reprise de la gestion des CRA de la sécurité publique s'est faite à effectifs globaux constants, du fait des suppressions de services précitées : de 9620 à 9617 fonctionnaires entre juillet 2008 et juillet 2009.

2. Une meilleure coopération avec les services des douanes

Il convient tout d'abord de rappeler que le contrôle de l'immigration ne constitue pas le cœur de métier des services douaniers, dont les missions principales consistent en la lutte contre les grandes fraudes et le contrôle des marchandises en mouvement.

Toutefois, en application d'une circulaire interministérielle du 6 novembre 1995 organisant la complémentarité entre ses services et ceux de la DCPAF, la douane réalise des contrôles aux points de passage aux frontières (PPF).

Depuis la loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003, le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) donne en outre compétence aux douaniers **pour prononcer les placements en zone d'attente des personnes non-admises sur les PPF dont ils ont la responsabilité**. Il appartient en conséquence aux fonctionnaires des douanes de notifier aux étrangers ne remplissant pas les conditions d'entrée prévues par les articles L. 211-1 et L. 211-3 du CESEDA des décisions de non-admission ainsi que de procéder aux placements en zone d'attente, conformément aux articles L. 213-2 et L. 221-3 du même code.

Afin d'approfondir la cohérence du dispositif de contrôle aux frontières, les services de la DCPAF et ceux de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) ont élaboré en 2006 un protocole-type d'organisation de la complémentarité entre la PAF et la douane en matière de gestion des PPF tenus par la douane.

Dans ce contexte, 80 brigades de surveillance des douanes peuvent être amenées à exercer des contrôles sur des personnes à 109 PPF, l'activité de ces brigades n'étant toutefois jamais consacrée exclusivement à la tenue des PPF, seuls quelques agents dans chaque brigade étant chargés des contrôles d'immigration à l'arrivée ou au départ des passagers.

Par ailleurs, dans le cadre de leur activité de surveillance des flux de marchandises, la totalité des brigades de surveillance terrestre et aéromaritime des douanes, soit 272 services, effectuent des contrôles pouvant aboutir à des constatations liées aux contrôles migratoires.

Les moyens dont disposent les douanes pour les contrôles aux frontières sont essentiellement des équipements manuels. Toutefois, depuis 2005, **la douane participe au programme interministériel de base de données nationale des demandeurs de visas VISABIO et du système d'information sur les visas VIS.**

A ce titre, elle a programmé un plan d'équipement en matériel biométrique des postes de contrôle situés aux PPF dont elle assure la gestion, en deux phases successives. Au quatrième trimestre 2010 et conformément aux préconisations communautaires, la douane doit ainsi équiper 41 PPF aériens majeurs qui enregistrent un trafic de passagers extra-Schengen significatif. Elle sera également amenée à acquérir 134 lecteurs de titres sécurisés, 134 capteurs d'empreintes digitales mono-doigts, 24 capteurs d'empreintes digitales multi-doigts et des équipements informatiques dédiés à cette mission. En 2011, il est également prévu de doter les 25 PPF maritimes et le solde des PPF aériens avec ces mêmes équipements.

C. L'ÉLOIGNEMENT DES ÉTRANGERS EN SITUATION IRRÉGULIÈRE : DES RÉSULTATS MITIGÉS

1. Les décisions de non-admission aux frontières et d'éloignement

Les refus d'admission sur le territoire français reflètent les notifications d'interdiction d'accès au sol national adressées soit au moment de la présentation des intéressés à la frontière, soit à l'issue de leur placement en zone d'attente.

Non admissions	2008	2009
Total	17 628	15 819

Non admissions	1 ^{er} semestre 2009	1 ^{er} semestre 2010	Evolution
Aériennes	6 422	3 922	- 38,93%
Maritimes	483	398	- 17,60%
Terrestres	2 468	593	- 75,97%
Total	9 373	4 913	- 47,58%

Statistiques relatives aux refus d'embarquement

	2009	1 ^{er} semestre 2010
Refus d'embarquement	692	393

Un nombre stabilisé de mesures d'éloignement

	2009		1 ^{er} semestre 2010	
	prononcées	exécutées	prononcées	exécutées
Interdictions du territoire	2009	1 330	846	598
OQTF	40 191	10 422	21 039	2 446
APRF	40 116	5 500	17 342	4 882
Arrêtés d'expulsion	215	198 ¹	120	94
Décisions de réadmission	12 162	4 156	5 457	1 756
Départs volontaires	//	8 268	//	4 658
Totaux	94 693	29 288	44 804	14 434

Ainsi, au cours de l'année 2009, 29 288 mesures d'éloignement ont été exécutées à partir du territoire métropolitain, soit 108,47 % de l'objectif national fixé à 27 000 mesures.

14 434 reconduites ont été réalisées au cours du premier semestre 2010. Le taux d'atteinte de l'objectif annuel, fixé à 28 000, est de 51,55 %.

2. Une exécution toujours faible des mesures d'éloignement

Le nombre de mesures d'éloignement exécutées a connu une très forte augmentation à partir de 2004. Il est ainsi passé de 11 000 en 2003 à 17 000 en 2004 puis près de 20 000 en 2005, de 24 000 en 2006 et 2007, pour quasiment atteindre de seuil des 30 000 en 2008 et 2009. Selon le projet annuel de performance, ce nombre sera d'environ 28 000 en 2010. La prévision fixée pour 2011 reste stable avec 28 000 éloignements prévus, la cible retenue pour 2013 étant également de 28 000. **Il convient par ailleurs de garder à l'esprit que ces éloignements comportent les retours volontaires, qui en représentent presque 30% en 2009.**

Parallèlement, le nombre de mesures d'éloignement prononcées est passé de 56 000 environ à un pic de 112 000 en 2007, pour redescendre à 95 000 en 2009. **Le taux d'exécution des mesures d'éloignement n'a ainsi jamais dépassé significativement les 20%.**

¹ Les mesures exécutées peuvent avoir été prononcées durant la même période ou durant une période antérieure

Il peut d'ailleurs sembler regrettable que ce taux ne constitue pas un indicateur de performance du budget de la mission Immigration, en complément de celui du volume d'éloignement exécutés.

Les causes de ce déficit d'exécution des mesures d'éloignement sont connues :

-en premier lieu, les refus par le juge de la détention et des libertés de demandes de prolongation de rétention (27,2 % des causes d'échec des éloignements) et les annulations par le juge administratif de mesures ou décisions fixant le pays de renvoi (6,5 % des échecs) sont nombreux ;

-en second lieu, le taux de délivrance des laissez-passer consulaires, indispensables pour une réadmission des intéressés dans leur pays d'origine, est faible (33,8 % des causes d'échec des éloignements en 2009). Ce taux se situait ainsi à seulement 33,2 % au premier semestre 2010.

3. Les améliorations attendues du projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité

Le projet de loi relatif à l'immigration et à l'intégration, que votre commission sera prochainement amenée à examiner, vise à apporter une amélioration dans ces différents domaines¹, dans la ligne du rapport de la commission Mazeaud.

En s'appuyant sur la transposition de la directive 2008/115/CE du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, **le projet de loi vise ainsi à inverser l'ordre d'intervention entre le juge judiciaire et le juge administratif pour les étrangers placés en centre de rétention administrative.**

Cette inversion se fonde sur le fait que le juge administratif est juge de la décision initiale, la décision d'éloignement, qui se trouve à l'origine de l'ensemble de la procédure. Il semble donc logique que le juge administratif intervienne le plus rapidement possible (en l'occurrence dans les cinq premiers jours de la rétention), pour purger le contentieux sur la décision d'éloignement et sur la légalité de la rétention. **Le juge judiciaire, qui interviendra seulement si la décision de l'administration a été validée, devra ainsi se concentrer sur le respect de la liberté individuelle.**

Les effets de cette réforme sont cependant difficiles à évaluer a priori. Elle donnera probablement une place prépondérante au juge administratif car les étrangers seront davantage incités à saisir celui-ci dès lors qu'il pourra être saisi en premier et qu'il jugera systématiquement de la légalité de la rétention. En outre, les référés libertés seront plus fréquents du fait du report à 5 jours de l'intervention du juge des libertés et de la détention. Le projet annuel de

¹ *Pour une politique des migrations simple, transparente et solidaire, juillet 2008.*

performance de la mission « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » évoque ainsi les « conséquences particulièrement lourdes du projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité ». Les représentants des magistrats administratifs, entendus par votre rapporteur dans le cadre de la préparation de l'examen du projet de loi, ont d'ailleurs manifesté certaines craintes à cet égard.

Parallèlement à cette réforme du contentieux des mesures d'éloignement, certaines dispositions du projet de loi devraient permettre d'éviter de nombreuses annulations procédurales. En effet, il tend à diminuer les moyens de procédure susceptibles d'être invoqués par les étrangers (il faudra notamment que les irrégularités mentionnées fassent grief à l'étranger ; en outre aucune nouvelle irrégularité ne pourra être soulevée lors des audiences ultérieures à la première audience de prolongation de la rétention).

Par ailleurs, le projet de loi relatif à l'immigration tend à allonger à 45 jours (au lieu de 32 jours) la durée maximale de rétention administrative, de manière à faciliter la négociation des accords de réadmission négociés par la commission européenne. En effet, de nombreux pays refusent de s'engager à délivrer des laissez-passer consulaire dans un délai inférieur à un mois et demi.

Parallèlement, l'effort du ministère porte sur la signature de nouveaux accords bilatéraux avec les pays source de l'immigration ou la mise en œuvre plus effective de ces accords lorsqu'ils existent déjà. Dans leur définition actuelle, ces accords sont dits « de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire » et ils vont au-delà des questions de réadmission, pour ouvrir sur une perspective de développement solidaire.

Or, en 2010, les efforts menés dans ce domaine n'ont pas encore porté tous leurs fruits et ne se sont pas traduits, en particulier, par une nette amélioration du taux de délivrance des laissez-passer consulaires. Par ailleurs, les négociations avec le Mali et l'Égypte sont actuellement bloquées. On peut néanmoins espérer que la situation s'améliore en 2011, certains accords signés au cours des trois dernières années, notamment avec des pays d'Afrique subsaharienne, devant peu à peu entrer en application.

4. Un dispositif d'aide au retour volontaire plus performant

Le retour volontaire est bien entendu, chaque fois qu'il est possible, préférable au retour forcé : moins traumatisant pour l'étranger, permettant d'éviter les contentieux administratifs et judiciaires de la reconduite à la frontière, il est également moins coûteux pour l'administration.

L'OFII gère ainsi trois types de dispositifs :

- **l'aide au retour volontaire proprement dite** (3500 euros pour un couple, 2000 euros pour une personne seule, 1000 euros par enfant mineur et 500 euros pour chacun des enfants au-delà du troisième), qui permet d'organiser l'éloignement des étrangers non communautaires en situation irrégulière séjournant depuis plus de trois mois en métropole, a bénéficié en 2009 à environ 2 900 personnes contre 2 200 en 2008. Les bénéficiaires étaient principalement originaires de Chine, d'Irak, de Russie, d'Algérie et d'Afghanistan ;

- **l'aide au retour humanitaire** (prise en charge des frais de voyage et aide financière de 300 euros par adulte et de 100 euros pour les enfants mineurs), destinée aux personnes en situation de pauvreté ou qui n'ont pas droit à l'aide au retour volontaire, a connu une très forte progression depuis 2008, avec environ 10 000 retours en 2008 et 12 300 en 2009 ;

- **l'aide à la réinstallation** : en 2009, l'OFII a financé par le biais de ce dispositif 561 projets, contre 409 en 2008, représentant une dépense de 2,7 millions d'euros. Les pays concernés sont des pays africains et, de manière croissante, des pays de l'est de l'Europe – 146 projets acceptés en 2009 sont ainsi réalisés en Roumanie.

L'utilisation de ces dispositifs s'est poursuivie à un rythme très soutenu au premier semestre 2010, plus de 1800 personnes ayant bénéficié de l'aide au retour volontaire, et plus de 5000 ayant quitté le territoire dans le cadre de l'aide au retour humanitaire, dont 80 % de Roumains et 10 % de Bulgares.

De nouvelles mesures sont venues compléter récemment ce dispositif. **Le 15 mars 2010 a été créée une aide au retour sans aide financière**, destinée aux étrangers présents en France depuis moins de trois mois et dont la situation se caractérise par le dénuement ou la grande précarité. L'OFII prend alors en charge le retour, mais n'alloue aucune aide. Environ 80 départs ont déjà été effectués par ce biais, dont la moitié concerne des Roumains.

La décision a par ailleurs été prise de prendre les empreintes digitales des bénéficiaires de l'aide au retour afin d'éviter que les mêmes personnes en bénéficient plusieurs fois. Ce dispositif a commencé à être mis en place à l'été 2010¹.

Enfin, l'OFII a amélioré les conditions de l'aide à la réinstallation, dans l'objectif de doubler le nombre d'aides versées d'ici à 2012. Trois mesures ont été prises : la mise en place d'un accompagnement spécifique à la préparation du projet économique avant le départ de France (étude de faisabilité, bilan de compétences et formation de base à la création d'entreprise); relèvement du plafond des aides à la création d'entreprises, qui était auparavant de 7 000 euros, ces aides devant venir en complément du financement du promoteur, sous la forme d'un apport personnel ou de

¹ Sur la base du décret n° 2009-1310 du 26 octobre 2009.

financements extérieurs ; extension progressive de la couverture géographique des aides à la création d'entreprises, qui se fera dans le cadre des accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire, ou par la signature de conventions avec des partenaires institutionnels ou privés dans des pays connaissant des flux migratoires significatifs vers la France.

D. LE PROBLÈME DE LA TRANSPOSITION EN DROIT INTERNE DE LA DIRECTIVE « LIBRE CIRCULATION ».

La question de l'éloignement de certains étrangers, ressortissants de pays membres de l'Union européenne, en situation illégale en France, a suscité au cours de l'été 2010 de nombreux débats et des échanges parfois vifs entre le gouvernement français et la Commission européenne. Au cours de ce débat a été posée **la question de la conformité du droit interne français avec la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres.**

Cette directive, qui a supprimé et remplacé neuf directives antérieures, vise à réguler les conditions d'exercice du droit à la libre circulation et au séjour des citoyens de l'UE et des membres de leur famille ainsi que les limitations à ces droits pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique. Elle devait être transposée dans le droit interne des pays membres avant le 30 avril 2006. Dans le cas des ressortissants Roumains et Bulgares, elle est complétée par les dispositions transitoires qui résultent du traité d'adhésion du 25 avril 2005. Ces dispositions transitoires concernent toutefois essentiellement l'accès au marché du travail, de sorte que les Roumains et les Bulgares sont bien, pour le reste, concernés par les dispositions de la directive 2004/38/CE.

1. Les dispositions relatives au droit au séjour des ressortissants de l'Union européenne et aux conditions encadrant la jouissance de ce droit

Il apparaît tout d'abord que les dispositions de la directive relatives au droit au séjour des ressortissants de l'Union européenne et aux conditions encadrant la jouissance de ce droit ont été pour l'essentiel transposées dans le droit interne français. Il en est ainsi pour :

-le droit pour toute personne munie d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité de séjourner jusqu'à trois mois sur le territoire d'un Etat membre, tant que cette personne ne devient pas une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil¹ ;

¹ Ces dispositions sont reprises dans les articles R 121-1 à R 121-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA)

- le droit des ressortissants communautaires à demeurer sur le territoire national pendant plus de trois mois, à condition d'avoir un travail dans le pays d'accueil ou de disposer de ressources suffisantes ainsi que d'une assurance maladie complète afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil. Ce droit est également ouvert aux personnes inscrites dans un établissement de formation initiale qui disposent d'une assurance sociale¹.

Enfin, la directive prévoit qu'un ressortissant communautaire qui séjourne plus de cinq ans sur le territoire d'un Etat membre acquiert un droit au séjour permanent sur ce territoire. Ces dispositions sont transposées aux articles L 122-1 et L 122-2 du Ceseda.

2. La transposition des dispositions de la directive relatives aux mesures de limitation du droit au séjour et d'éloignement des ressortissants communautaires est en partie effectuée

La directive dispose (article 27) que les États membres peuvent restreindre la liberté de circulation et de séjour d'un citoyen de l'Union ou d'un membre de sa famille, quelle que soit sa nationalité, pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique. Ces raisons ne peuvent être invoquées à des fins économiques. Les mesures d'ordre public ou de sécurité publique doivent respecter le principe de proportionnalité et être fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'individu concerné. **Il est précisé que l'existence de condamnations pénales antérieures ne peut à elle seule motiver de telles mesures. Le comportement de la personne concernée doit en outre représenter une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société.** Des justifications non directement liées au cas individuel concerné ou tenant à des raisons de prévention générale ne peuvent être retenues.

L'article 28 de la directive concerne plus spécialement les mesures d'éloignement. Il prévoit certaines garanties liées à la situation de l'intéressé, et interdit l'éloignement des étrangers qui ont acquis un droit de séjour permanent, sauf pour des raisons impérieuses d'ordre public ou de sécurité publique.

En droit interne, les articles L. 121-4 et L. 121-1 du Ceseda, issus de la loi du 24 juillet 2006, prévoient que les personnes ne répondant plus aux conditions fixées au L. 121-1 (travail, ressources suffisantes) peuvent faire l'objet d'une mesure d'éloignement. L'article L 121-4 prévoit également, et conformément à la directive, la possibilité d'éloigner les personnes séjournant depuis plus de trois mois dont la présence constitue une menace pour l'ordre public.

¹ Ces conditions sont intégralement transposées par l'article L 121-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Par ailleurs, l'article L. 511-1 prévoit la possibilité d'appliquer une mesure d'éloignement du territoire à un étranger présent en France depuis moins de trois mois, **si le comportement de l'étranger a constitué une menace pour l'ordre public.**

Deux notions sont ici en cause : celle de « comportement de l'étranger » et celle de « menace pour l'ordre public » :

- **concernant le « comportement de l'étranger »**, cette formulation est conforme à la mention de la directive selon laquelle les mesures d'ordre public doivent « être fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'individu concerné ». En tout état de cause, aucune texte de droit interne ne permet de prendre des mesures collectives à l'encontre des étrangers qui troubleraient l'ordre public ;

- **concernant la notion de « menace pour l'ordre public »**, les dispositions de la directive, selon lesquelles le comportement de la personne concernée doit représenter une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société, ne sont pas reprises dans le droit interne. Or, la Cour de justice a rappelé que « le recours par une autorité nationale à la notion d'ordre public, en tant que dérogation au principe fondamental de la libre circulation des personnes, suppose, en tout état de cause, l'existence, en dehors du trouble social que constitue toute infraction à la loi, d'une menace réelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société ».

Toutefois, ce principe est appliqué mot pour mot par le juge administratif français (CAA Versailles, 15 juillet 2009, n° 09VE01053), de telle sorte, par exemple, que l'occupation illégale d'un terrain ne peut selon lui justifier une mesure d'éloignement. En outre, le principe de proportionnalité est un principe constant en matière de police administrative, dégagé en 1933 par le Conseil d'Etat (arrêt du 19 mai 1933, Benjamin), et qui trouve à s'appliquer en droit des étrangers (arrêt 29 juin 1990, Mme I.). La notion de « menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société » est de même mise en œuvre par la jurisprudence qui exige que cette menace soit à la fois « actuelle et personnelle » (Conseil d'Etat, 24 juillet 1981, Cheghba). Si, en l'espèce, le droit interne ne transpose pas totalement les dispositions de la directive, l'application de celles-ci est donc assurée par le juge, comme en témoignent les récentes annulations de décisions de reconduite à la frontière prononcées par le Tribunal administratif de Lille le 30 août 2010 en conformité avec la jurisprudence de la Cour d'appel de Versailles.

3. Les garanties procédurales et les possibilités de recours

Les articles 30 et 31 de la directive prévoient les garanties procédurales et les possibilités de recours juridictionnels que les Etats membres doivent offrir aux ressortissants communautaires faisant l'objet d'une mesure d'éloignement :

-toute décision est notifiée par écrit à l'intéressé dans des conditions lui permettant d'en saisir le contenu et les effets ;

-les motifs précis et complets d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique qui sont à la base d'une décision le concernant sont portés à la connaissance de l'intéressé, à moins que des motifs relevant de la sûreté de l'Etat ne s'y opposent ;

-enfin, la notification comporte l'indication de la juridiction ou de l'autorité administrative devant laquelle l'intéressé peut introduire un recours ainsi que du délai de recours et, le cas échéant, l'indication du délai imparti pour quitter le territoire de l'Etat membre. Sauf en cas d'urgence dûment justifiée, ce délai ne peut être inférieur à un mois à compter de la date de notification.

L'article 31 prévoit en outre la possibilité d'accès à des voies de recours juridictionnelles pour contester les mesures d'éloignement.

Selon la Commission européenne, plusieurs Etats, parmi lesquels la France, n'ont pas transposé de manière correcte la directive dans ce domaine : « La transposition des garanties procédurales n'est pas satisfaisante. Seuls quatre Etats membres ont transposé correctement ces garanties. La majorité des problèmes dans ce domaine semblent résulter d'une transposition non conforme. En France, aucune garantie procédurale ne s'applique en cas d'urgence absolue. Le citoyen de l'UE concerné ne reçoit aucune notification écrite de la décision d'éloignement, n'est pas informé des motifs qui sont à la base de cette décision et ne dispose d'aucun droit de recours avant l'exécution de la décision. ».

L'article L. 511-1 du CESEDA prévoit bien la motivation des décisions portant obligation de quitter le territoire français prises à l'encontre des ressortissants communautaires n'ayant plus de droit au séjour ainsi que des arrêtés de reconduite à la frontière, conformément d'ailleurs à la loi du 11 juillet 1979 qui prévoit la motivation de toutes les mesures individuelles défavorables, et notamment des mesures de police. Le juge administratif souligne à cet égard que les motifs de fait et de droit doivent être indiqués, de sorte que le destinataire puisse « à la seule lecture de la décision », en connaître les motifs (CE, 17 novembre 1982, Kairenga). Toutefois, l'article 4 de la même loi du 11 juillet 1979 permet de ne pas motiver une décision en cas d'urgence absolue.

L'article R. 512-1-1 prévoit, en ce qui concerne le délai d'exécution de la mesure de reconduite à la frontière, et conformément à la directive, que le délai imparti au ressortissant communautaire pour quitter le territoire ne peut, sauf urgence, être inférieur à un mois (alors qu'il est de 48 heures pour les ressortissants non communautaires). En cas d'urgence, l'arrêté peut être exécuté à partir de 48h après la notification, ou dès lors que le juge administratif, s'il a été saisi, a pu se prononcer.

Enfin, les articles L. 512-1 et L. 512-2 garantissent aux personnes à l'encontre desquelles une mesure d'éloignement a été prise par l'autorité administrative la possibilité de présenter un recours devant le juge administratif. Toutefois, il convient de noter que le recours contre l'arrêté de reconduite à la frontière ne peut être déposé que dans les 48 heures suivant la notification de celui-ci.

Il ressort de ces dispositions du droit interne que, dans certains cas, lorsqu'elle estime qu'il y a urgence, l'administration peut en effet prendre une mesure d'éloignement d'un ressortissant communautaire sans la motiver et l'exécuter rapidement. Toutefois, cette exécution pourra être mise en échec par le juge administratif s'il est saisi dans les 48 heures et si l'éloignement a été décidé pour une raison d'ordre public insuffisamment caractérisée.

4. Des aménagements pourraient être apportés au droit interne pour assurer sa pleine conformité avec la directive « libre-circulation »

La transposition en droit interne de la directive 2004/38/CE résulte pour partie de dispositions législatives et réglementaires, pour partie de la pratique du juge administratif, qui applique en la matière des principes jurisprudentiels bien établis en droit français, **et qu'il n'est donc pas souhaitable de réinscrire dans un cas précis, au risque de susciter des interprétations a contrario.**

Ainsi, la Commission européenne considère, pour l'ensemble des pays de l'Union, que *« le degré insatisfaisant de transposition est tempéré par le fait que les garanties semblent être appliquées correctement par les autorités et tribunaux nationaux, en dépit de l'absence de lignes directrices claires et strictes relatives à l'exercice du pouvoir discrétionnaire judiciaire et administratif. »*

Les difficultés relevées par la Commission semblent relever essentiellement d'une application imparfaite du droit interne (par exemple une utilisation abusive de la notion d'urgence permettant d'exécuter rapidement un arrêté de reconduite à la frontière ou de ne pas motiver une décision, ou le fait de considérer que l'occupation illicite d'un terrain constitue un trouble à l'ordre public suffisant pour justifier une reconduite).

Toutefois la Commission souligne qu'«*indépendamment de leur application pratique, il est essentiel que les garanties soient transposées explicitement, ne serait-ce que pour fournir une description claire et complète de leurs droits aux citoyens de l'UE* ». De même, la Cour de justice a estimé « *qu'il devait être tenu compte de la sécurité juridique et de la spécificité de la situation réglée par les dispositions concernées, qui requéraient donc une transposition explicite et précise* ».

En droit interne français, une transposition plus claire des garanties dont bénéficient les ressortissants communautaire pourrait ainsi consister :

- à indiquer expressément qu'un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière ne peut être pris à l'encontre d'un ressortissant communautaire résidant depuis moins de trois mois sur le territoire français pour des motifs d'ordre public, que si ce ressortissant représente « une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société » ;

-à énoncer clairement les garanties procédurales dont doivent bénéficier les personnes en instance d'éloignement.

Selon les informations dont dispose votre rapporteur, ces éléments feront l'objet d'amendements du gouvernement lors de l'examen en première lecture au Sénat du projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, conformément à l'engagement pris par le gouvernement envers les instances européennes.

ANNEXE
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

par M. Jean-Patrick Courtois
(mission « Sécurité »)

Synergie Officiers

- **M. Jean-Paul Nury**, secrétaire général adjoint

Syndicat national des officiers de police

-**M. Dominique Achispon**, Secrétaire général

Syndicat Indépendant des Personnels Administratifs et Techniques

-**M. Bernard Meynier**, Secrétaire général

-**Mme Sylvie Gagu**, secrétaire générale adjointe

par M. François-Noël Buffet
(mission « Immigration, asile et intégration »)

Ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire

- **M. Stéphane Fratacci**, secrétaire général