

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

**Commission d'enquête
sur la situation, les missions et les moyens
des forces de sécurité, qu'il s'agisse de la
police nationale, de la gendarmerie ou de la
police municipale**

- *Audition de M. Fernand Gontier, directeur central de la police aux frontières, et de Mme Brigitte Lafourcade, directrice centrale adjointe*..... 2
- Présences en réunion 8

Mercredi
22 mai 2019
Séance de 18 heures 15

Compte rendu n° 24

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Présidence

de

M. Jean-Michel Fauvergue,

Président



La commission d'enquête sur la situation, les missions et les moyens des forces de sécurité, qu'il s'agisse de la police nationale, de la gendarmerie ou de la police municipale entend M. Fernand Gontier, directeur central de la police aux frontières, et de Mme Brigitte Lafourcade, directrice centrale adjointe.

La séance commence à dix-huit heures quinze.

M. le président Jean-Michel Fauvergue. Mes chers collègues, nous poursuivons nos travaux par l'audition de M. Fernand Gontier, directeur central de la police aux frontières (DCPAF), et de Mme Brigitte Lafourcade, directrice centrale adjointe.

La police aux frontières (PAF) est confrontée depuis 2015 à une pression croissante liée à l'évolution des flux migratoires, à la menace terroriste et au rétablissement des contrôles aux frontières intérieures, qui ont conduit à un renforcement et à un redéploiement des effectifs. Nous aimerions, monsieur le directeur central, avoir votre analyse de cette évolution et des principales problématiques que vous rencontrez aujourd'hui.

Je rappelle que l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires impose aux personnes auditionnées par une commission d'enquête de prêter serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité. Je vous invite à lever la main droite et à dire « je le jure ».

(Les personnes auditionnées prêtent serment.)

M. Christophe Naegelen, rapporteur. Monsieur, madame, la commission d'enquête traite de la situation, des missions et des moyens des forces de sécurité. S'agissant des missions, nous avons fait le choix de nous concentrer sur le maintien de l'ordre (MO) et l'immigration. Que pensez-vous si, demain, l'État décidait de sous-traiter la surveillance des CRA ? Par ailleurs, selon vous, quelles améliorations conviendrait-il d'apporter à aux CRA ?

M. Fernand Gontier, directeur central de la police aux frontières. L'histoire de la police aux frontières s'est, en effet, accélérée en 2015, de manière à la fois exceptionnelle et durable. D'abord, deux millions de personnes sont entrées de manière irrégulière dans l'espace Schengen ; une crise historique. Ensuite, dans la nuit du 13 novembre 2015, à la suite des attentats commis sur notre territoire, la PAF a rétabli les contrôles aux frontières intérieures, de façon durable, puisque la France est toujours sous ce régime juridique, et ce jusqu'au 31 octobre 2019.

M. le président Jean-Michel Fauvergue. Le contrôle aux frontières sera-t-il prolongé ?

M. Fernand Gontier. La décision ne m'appartient pas mais le rétablissement des contrôles a déjà été renouvelé plusieurs fois pour cause de menaces terroristes et la France a décidé de le maintenir pour la bonne organisation du G7, un événement international qui suscite des menaces de toutes natures. Cinq autres pays ont rétabli les contrôles aux frontières – Allemagne, Autriche, Danemark, Norvège, Suède – et devront, eux aussi, à peu près à la même date, décider s'ils reconduisent ou non ces contrôles – s'il n'y a pas d'attentat d'ici là.

Je précise que le rétablissement des contrôles aux frontières n'a pas été décidé en France pour des raisons migratoires, contrairement à d'autres pays, mais en vue de prévenir les troubles à l'ordre public et les menaces terroristes.

Les contrôles ont donné et continuent de donner d'excellents résultats. Plus de 80 000 personnes, entre 2017 et 2018, ont été interpellées aux frontières et renvoyées vers leur pays d'origine ; c'est une activité significative. Cette activité décroît légèrement mais nous sommes toujours sur un rythme très élevé de non-admission aux frontières intérieures.

Un grand nombre de personnes étrangères interpellées aux frontières ne sont pas identifiées ; elles ne possèdent aucun document de voyage. Nous les considérons alors comme dangereuses, pouvant représenter une menace pour l'ordre public. Nous savons, en effet, par expérience, que des personnes potentiellement dangereuses ont tenté, lors de flux migratoires, d'entrer sur notre territoire.

Ces contrôles ont également permis de détecter des personnes recherchées. Jamais auparavant, la France ne s'était dotée de moyens, à la fois juridiques et techniques, pour détecter des personnes recherchées. Les chiffres sont assez exceptionnels : en 2014, la police aux frontières a détecté 30 800 personnes recherchées ; en 2018, plus de 94 000 personnes, dont 15 400 « fichés S ». Ces chiffres justifient le rétablissement des contrôles aux frontières. En 2019, la PAF aura détecté plus de 100 000 personnes recherchées.

Nous nous sommes dotés de moyens importants, notamment humains, puisqu'une grande partie de nos effectifs, entre 4 000 et 4 500 policiers sont affectés aux contrôles aux frontières. Dès le début de l'année 2016, les données des dossiers des passagers, le système *passenger name record* (PNR) a été instauré ; il est aujourd'hui étendu à tous les vols extra-communautaires qui arrivent sur notre territoire, qui sont contrôlés à 100 %. Nous recevons les informations préalablement, les listes des passagers sont criblées, nous savons donc quelle personne recherchée se trouve dans quel avion. Ces informations sont, bien entendu, mises à la disposition des services de renseignement – direction générale de la sécurité intérieure (DGSI), direction générale de la sécurité extérieure (DGSE)...

Par ailleurs, sous l'impulsion de la France, l'Europe a durci le code frontières Schengen. En mars 2016, un article essentiel, l'article 8-2 a été modifié et désormais, la totalité des voyageurs, qu'ils soient ressortissants des pays tiers ou de l'Union européenne, entrant et sortant de l'espace Schengen, font l'objet d'un contrôle systématique et approfondi. Nous nous sommes progressivement mis en ordre de marche pour sécuriser nos frontières et participer à la lutte contre le terrorisme.

S'agissant des frontières extérieures, les mesures prises sont appelées à durer – le code frontières ayant été modifié. S'agissant du rétablissement des contrôles aux frontières internes, une analyse du risque sera effectuée par les autorités françaises, afin de définir s'il est nécessaire, ou pas, de le renouveler. Il est très difficile de se prononcer sur cette question, même s'il est vrai qu'une période de rétablissement des contrôles aussi longue peut interroger sur la pertinence de l'espace Schengen et de la libre circulation des personnes.

L'année 2015 a donc été déterminante pour la police aux frontières. J'ajouterai que depuis l'affaire Hanachi, à la gare de Marseille, en 2017, les autorités préfectorales ont radicalement modifié leurs pratiques de prise en charge des étrangers représentant un danger pour l'ordre public. De sorte que le taux d'occupation des centres de rétention est passé de 65 % à 95 % et que nous avons dû nous adapter et augmenter nos effectifs – 460 nouvelles places ont été créées entre depuis fin 2018 et plusieurs projets de création de nouveaux centres sont en cours.

Par ailleurs, la population de ces centres a changé de nature. Elle est désormais composée d'individus souvent violents, de délinquants sortant de garde à vue ou de prison. Il s'agit d'une situation nouvelle, pour la police aux frontières. Elle n'a plus affaire à des migrants ou des étrangers en situation irrégulière dociles, mais à des individus dangereux – pour eux-mêmes, les policiers et les autres retenus. En 2018, plus de 30 % de migrants ont été blessés dans les CRA.

Des renforts ont donc été affectés, afin que la PAF puisse assurer toutes ses missions, même quand 100 % des places sont occupées. Outre la surveillance, les policiers

assurent l'ensemble des présentations physiques aux juridictions – administratives, judiciaires, consulaires, Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) – et un certain nombre d'autres charges. Ainsi, 336 personnels de la PAF sont venus renforcer leurs collègues en 2018 ; un renfort qui sera poursuivi en 2019, de façon à optimiser la gestion des centres de rétention.

Toutes les missions des personnels de la PAF sont prioritaires : les frontières – immigration et terrorisme –, les mesures d'éloignement et la lutte contre les trafiquants de migrants. Plus de 10 000 trafiquants ont été interpellés en 2018, grâce notamment aux efforts réalisés en matière d'investigation de la police aux frontières dans la lutte contre les filières. En 2019, le triste record du nombre d'organisations criminelles assurant le passage, l'emploi, le logement et l'hébergement des étrangers, sera battu.

La PAF est aujourd'hui en tension sur toutes ses missions et ses effectifs. Si les effectifs ont considérablement augmenté, passant de 8 900, en 2007, à 11 482, le trafic aérien s'est également développé – avec une croissance de 5 % par an. Or la police aux frontières affecte un nombre important de ses personnels aux aéroports, parisiens et de province.

La PAF est donc en tension sur l'ensemble du spectre de ses missions. Nous ne pouvons plus parler de crise migratoire, la situation est amenée à durer, avec des évolutions des routes migratoires. La frontière franco-espagnole est davantage sollicitée depuis quelque temps par les migrants en provenance du Maroc, et concentre l'essentiel des flux vers notre territoire.

M. le président Jean-Michel Fauvergue. La PAF est la troisième direction, en termes d'effectifs, de la police nationale. Pouvez-vous en rappeler le nombre de personnels ?

S'agissant du trafic des migrants, les pénalités infligées aux migrants sont-elles dissuasives, à la hauteur des enjeux ? Les avoirs criminels confisqués et les saisies attributions sont-ils en augmentation ?

La baisse des arrivées de migrants en Italie est-elle due au travail mieux effectué par les garde-côtes libyens ?

M. Fernand Gontier. Au 1^{er} avril, les effectifs de la PAF étaient de 11 482. Ces effectifs sont renforcés par le personnel réserviste, les compagnies républicaines de sécurité (CRS) et la gendarmerie mobile (GM). Sur les frontières et sur certains points, tels que Calais ou Dunkerque, nous bénéficions de l'appui permanent de huit unités de forces mobiles (UFM). En effet, seule, la police aux frontières ne pourrait pas assurer ses missions. Nous avons besoin d'être soutenus sur des points de franchissement de frontières sensibles, tels que les Alpes-Maritimes, les Hautes-Alpes et les Pyrénées-Atlantiques, qui font l'objet d'une activité particulièrement soutenue.

Les effectifs de la PAF vont continuer à augmenter, afin de faire face notamment à l'augmentation des places en centre de rétention – le plan du ministre l'intérieur s'étalera sur plusieurs années.

S'agissant de la lutte contre les trafiquants de migrants, il s'agit d'une mission essentielle de notre service et elle est très efficace – les magistrats condamnant tous les jours des trafiquants à des peines de prison ferme. La PAF et les services spécialisés que sont l'Office central pour la répression de l'immigration irrégulière et l'emploi d'étrangers sans titre (OCRIEST) et les brigades mobiles de recherche (BMR) trouvent une réponse de la part des magistrats, qu'il s'agisse des magistrats spécialisés dans ces domaines ou de ceux qui ont à traiter des filières d'immigration irrégulière.

Pour autant, nous ne souhaitons pas que la peine prononcée soit supérieure à dix ans d'emprisonnement – délit aggravé – sinon nous irions vers une procédure plus longue et plus complexe. Par ailleurs, il me semble nécessaire que ce soient des magistrats spécialisés, connaissant l'organisation des filières, qui traitent ces affaires, plutôt qu'une cour d'assises qui pourrait prononcer des verdicts beaucoup plus aléatoires.

Concernant les saisies, nous saisissons beaucoup de biens immobiliers et mobiliers et de nombreux véhicules sont réaffectés dans les services d'investigation. Nous avons progressé concernant la saisie d'immeubles – 3,5 millions d'euros en 2018, un chiffre en augmentation en 2019. En revanche, nous saisissons peu d'argent, les circuits financiers étant très complexes et les personnes arrêtées ayant très peu d'argent sur elles. L'argent de ces organisations circule très facilement, peut-être même ne transite-t-il pas par la France.

La mise à disposition de moyens, de garde-côtes et de vedettes, par l'Europe et par l'Italie, ainsi que la reprise en main de l'espace maritime par les autorités libyennes, ont contribué à empêcher les départs et, par conséquent, à sauver des vies. En effet, depuis que les flux de départs ont chuté, nous comptons beaucoup moins de naufrages et de décès en Méditerranée. Les actions à terre sont donc essentielles.

La situation en Libye n'est pas totalement stabilisée, ni assurée dans la durée. Les départs pourraient reprendre d'un jour à l'autre. Cependant, la situation est aujourd'hui satisfaisante, puisque moins de 5 % des entrées irrégulières concernent des migrants partant des côtes libyennes. Notre inquiétude se porte aujourd'hui sur la Grèce, les flux de la Turquie vers la Grèce ayant repris, et sur l'Espagne, avec des populations qui arrivent du Maroc. Des populations francophones, destinées à rester sur notre territoire. Cette situation nous concerne donc plus particulièrement.

Mme Josy Poueyto. Éluë de Pau, je suis concernée par plusieurs événements, dont le G7, pour lequel vous allez être grandement sollicités. Vous l'avez évoqué, les migrants francophones arrivent par l'Espagne, et nous voyons en effet depuis quelque temps le nombre de migrants augmenter à Bayonne ; la situation est difficile à gérer. Par ailleurs, l'association Bizi mène un certain nombre d'actions devant le centre de rétention sur Hendaye, cherchant à protéger les migrants.

Vous n'avez pas parlé des saisies de drogues, mais je souhaite féliciter vos services pour les actions qu'ils mènent et les saisies effectuées.

Comment appréhendez-vous le sommet du G7, qui se tiendra au mois d'août à Biarritz ?

M. Fernand Gontier. Nous sommes déjà très mobilisés pour ce sommet, qui s'annonce compliqué. Nous avons pris les devants, afin qu'il ne soit pas géré uniquement par la France, mais en collaboration avec l'Espagne. La frontière fera l'objet d'une surveillance commune, avec un poste de commandement commun ; le renseignement sera totalement mutualisé. Des équipes franco-espagnoles seront mobilisées jusqu'à Perpignan, qu'elles soient fixes ou mobiles. J'ai rencontré la semaine dernière mon homologue espagnol, et l'ensemble de cette coopération fera l'objet d'une validation des deux ministres de l'intérieur.

Leur engagement sera égal au nôtre, ils renforceront également leurs effectifs, considérant, comme nous, que cet événement nous dépasse largement. Nous avons, par exemple, besoin d'informations sur les mouvements contestataires qui pourraient perturber le déroulement de ce sommet. La réponse des Espagnols a été de nous demander : « De quoi avez-vous besoin ? » Je ne peux que me féliciter de cette coopération, qui est habituelle, de la part de nos collègues espagnols. Des dispositifs vont bientôt être installés, qu'ils soient techniques ou humains. Ils seront coordonnés par le préfet des Pyrénées-Atlantiques

S'agissant de la situation migratoire, une parenthèse aura certainement lieu eu égard aux moyens qui seront développés durant le mois d'août prochain. Le vrai sujet, c'est la frontière hispano-marocaine ; c'est là que tout se passe, aux enclaves de Ceuta et Melilla. Des migrants partent quotidiennement et franchissent le détroit de Gibraltar – se mettant en danger.

Une approche européenne est nécessaire pour gérer ces enclaves. L'agence européenne des garde-frontières et des garde-côtes Frontex apporte son soutien à l'Espagne, à travers des opérations maritimes et terrestres – opérations Minerva et Indalo – visant à maîtriser les flux mais cela ne suffit pas et nous avons besoin d'améliorations tangibles. Or, je n'en vois pas pour 2019.

Il faudrait pour cela que le Maroc, comme la Libye, participe activement en limitant les départs depuis ses côtes. Une fois en Espagne, les migrants peuvent remonter vers la France par différentes voies. En outre, l'Espagne rencontre des difficultés – je pense notamment aux laissez-passer consulaires – pour renvoyer les migrants francophones dans leur pays d'origine. Nous leur avons proposé notre aide, puisque nous entretenons de bonnes relations avec un certain nombre de pays d'Afrique francophone. Nous obtenons en effet aujourd'hui de meilleurs résultats que par le passé, avec le Sénégal et la Guinée, notamment.

Le Maroc a vraiment besoin d'aide de la part l'Europe pour se doter de garde-côtes efficaces et ainsi prévenir les départs.

M. le président Jean-Michel Fauvergue. En France, le nombre de demandeurs d'asile est en augmentation – notamment d'Albanais et de Géorgiens –, contrairement aux autres pays européens. Ces demandeurs viennent de pays considérés comme des pays sûrs – avec lesquels nous avons une collaboration. Leur retour est-il facilité par ces pays ?

M. Christophe Naegelen, rapporteur. Monsieur le directeur, vous avez oublié de répondre à ma question relative à la sous-traitance de la surveillance des CRA.

Ensuite, est-il vrai que l'administration a demandé d'équiper les CRA de bouquets numériques et de consoles de jeux ?

Enfin, parmi les migrants contrôlés, combien sont renvoyés dans leur pays ?

M. Fernand Gontier. Concernant les CRA, nous avons mené des études visant à définir les tâches que nous pouvions externaliser.

Les missions qui pourraient être confiées à des sociétés de sécurité privées ne doivent pas relever de la garde stricte des personnes – cela est interdit par la loi. En revanche, les policiers accomplissent d'autres tâches qui pourraient être externalisées ou effectuées par des personnels administratifs non policiers ; je pense à la sécurité incendie, l'accueil, les activités de greffe et administratives ou le transport. Nous y sommes très favorables. La police nationale a formulé des propositions en ce sens. Nous avons évalué à plus de deux cents le nombre de policiers qui pourraient être, ainsi, affectés à d'autres missions.

Vous avez ensuite évoqué les améliorations que nous pourrions apporter. La plupart des CRA sont aujourd'hui dotés de vidéo-audiences. Ces dispositifs sont prévus par la loi du 10 septembre 2018, mais ne sont que très peu utilisés pour les présentations de nature judiciaire, que ce soit devant les juges des libertés et de la détention, les cours d'appel (CA) ou devant les tribunaux administratifs (TA). Pourtant, l'utilisation de ces vidéo-audiences nous éviterait de dédier 30 % du personnel de la PAF aux escortes et transferts.

La loi a permis un allongement significatif de la durée de la rétention administrative, à 90 jours, ce qui est une bonne chose. Quelque 10 % des retenus effectuent

entre 45 et 90 jours de rétention. La moyenne est de 16 jours, l'objectif étant que les retenus repartent chez eux le plus vite possible.

La direction générale des étrangers en France (DGEF) a dégagé des crédits pour améliorer les conditions de vie et occuper les retenus, avec des activités récréatives, du matériel.

M. Christophe Naegelen, rapporteur. Quel type de matériel ?

M. Fernand Gontier. Une bibliothèque, l'accès à internet, des jeux, des équipements de sport. Les centres ne sont pas tous configurés de la même façon. Certains bénéficient d'espaces importants, d'aires de promenade, mais d'autres ont peu de possibilités. Ces activités permettent de diminuer la tension qui peut régner dans les centres.

Nous suivons de très près ce qui s'y passe, nous avons des indicateurs de tension liés à l'emploi des personnels, aux congés de maladie, aux incidents, aux hospitalisations, etc. Il s'agit d'un travail extrêmement difficile, et les personnels de la PAF sont confrontés à des conflits, des situations de violence ou des évasions. La population a changé, nous avons affaire à des profils nouveaux auxquels nous n'étions pas préparés. Nous avons donc organisé des formations pour que les personnels puissent répondre à des situations de rébellion collective. Nous avons également renforcé nos moyens en équipant les CRA de cellules d'isolement, certains retenus représentant un danger pour eux-mêmes, pour les autres retenus et pour les personnels de la PAF. Il n'est pas acceptable que des retenus arrivent à introduire des armes et blessent leurs co-retenus.

S'agissant des demandes d'asile, elles ont en effet augmenté d'environ 20 % en 2018, de sorte qu'un arsenal de dispositifs destiné à réduire les délais d'instruction a été mis en place en vue de ramener l'intégralité de la procédure à un délai de six mois.

Les migrants des pays d'origine sûrs, que sont la Géorgie et l'Albanie, sont prioritaires en termes d'instruction par les officiers de protection de l'OFPRA. Les délais sont en cours de réduction et nous devons pouvoir renvoyer dans leur pays d'origine tous ceux qui sont déboutés définitivement de leurs voies de recours. Nous avons mis en place une coopération avec la Géorgie et l'Albanie, pour organiser un retour effectif des déboutés du droit d'asile. Les autorités albanaises et géorgiennes sont extrêmement disponibles et attentives, et nous délivrent facilement les autorisations de survol, les laissez-passer consulaires, elles viennent même parfois chercher leurs ressortissants sur notre territoire.

Il reste cependant, dans le dispositif national d'accueil, encore beaucoup de migrants, sans doute trop, qui occupent des hébergements sans droit ni titre. Nous avons donc prévu, dans les semaines à venir, de mener des actions afin de renvoyer les personnes définitivement déboutées, qui organisent une forme de séjour à travers des procédures qui ne sont pas adaptées à leur situation, qui est celle de migrants économiques.

M. le président Jean-Michel Fauvergue. Le coût des CRA et des renvois des migrants est bien pris sur le budget de la police nationale ?

M. Fernand Gontier. Les moyens mis à disposition de la PAF ne proviennent pas uniquement de la police nationale. Les CRA et les zones d'attente sont financés par le programme 303 de la direction générale des étrangers en France, « immigration et asile ».

Concernant l'effectivité des retours, si les CRA sont aujourd'hui totalement occupés, ils n'ont jamais été aussi efficaces. Le taux de retour est en augmentation importante depuis quelques mois, et nous allons dépasser les résultats obtenus en 2018 – les retours ont déjà augmenté de 25 % depuis le début de l'année.

L'audition se termine à dix-neuf heures vingt.

Membres présents ou excusés

**Commission d'enquête sur la situation, les missions et les moyens des forces de sécurité,
qu'il s'agisse de la police nationale, de la gendarmerie ou de la police municipale**

Réunion du mercredi 22 mai 2019 à 18 h 15

Présents. - M. Jean-Claude Bouchet, M. Rémi Delatte, M. Jean-Michel Fauvergue, Mme Agnès Firmin Le Bodo, Mme Marietta Karamanli, M. Denis Masségli, M. Christophe Naegelen, Mme Josy Poueyto, M. Jean-Louis Thiériot, Mme Laurence Vanceunebrock-Mialon

Excusé. - M. Xavier Batut