

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

1 7 ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission d'enquête relative aux conséquences des accords du Touquet sur l'action publique et le respect des libertés et droits fondamentaux des personnes migrantes

- Audition, ouverte à la presse, de M. Cyrille Baumgartner, ambassadeur chargé des migrations, M. Diégo Colas, directeur des affaires juridiques et M. Simon Horrenberger, chef de mission à la direction de l'Union européenne du ministère de l'Europe et des affaires étrangères. 2
- Présences en réunion..... 18

jeudi
12 février 2026
Séance de 10 heures

Compte rendu n° 3

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

**Présidence de
M. Sébastien Huyghe
*Président de la commission***



La séance est ouverte à neuf heures trente.

M. le président Sébastien Huyghe. À l'occasion de notre première audition, nous accueillons plusieurs représentants du ministère de l'Europe et des affaires étrangères : M. Cyrille Baumgartner, ambassadeur chargé des migrations, M. Diégo Colas, directeur des affaires juridiques et M. Simon Horrenberger, chef de mission à la direction de l'Union européenne.

Nous comptons sur vous pour nous éclairer au sujet du cadre juridique des accords du Touquet, de leurs spécificités, du suivi dont ce cadre fait l'objet et de la façon dont il s'inscrit dans le contexte plus général de la politique migratoire et des relations internationales.

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.

(M. Cyrille Baumgartner, M. Diégo Colas et M. Simon Horrenberger prêtent successivement serment).

M. Diégo Colas, directeur des affaires juridiques au ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Les sujets évoqués dans les documents constitutifs de votre commission d'enquête sont vastes et concernent différents ministères. L'angle d'approche du ministère de l'Europe et des affaires étrangères vise la gestion, aussi optimale que possible, de notre frontière commune avec le Royaume-Uni. C'est un espace partagé autant qu'une frontière commune, c'est aussi un espace de circulation maritime – la Manche et le Pas-de-Calais constituent ce qu'on appelle, en droit de la mer, un détroit servant la navigation internationale. Il est donc important d'y assurer une gestion aussi fluide que possible des navigations, en particulier du transit des passagers en situation régulière mais aussi, depuis plusieurs années, du flux migratoire significatif induit par la forte attractivité du territoire britannique et parce que ce détroit est le point de traversée logique pour qui veut s'y rendre – raison pour laquelle un dispositif juridique important a été établi autour de quatre accords internationaux.

Le premier accord – et le début de cette histoire, d'une certaine manière – concerne le tunnel sous la Manche. Il fallait éviter, lorsque cette infrastructure a été construite, qu'elle serve ou facilite l'immigration illégale. C'est ce qui explique que, sur la base du traité de Cantorbéry, qui régit cette infrastructure, le protocole de Sangatte a été signé en 1991, puis complété par un protocole additionnel en 2000 pour instaurer les éléments de contrôle visant à empêcher les immigrations illégales. Notre conclusion est que ce dispositif est efficace, car l'immigration illégale par ce vecteur est très faible ou résiduelle.

Du fait de cette efficacité, il a été constaté à l'époque un déport des flux migratoires non pas vers le tunnel sous la Manche lui-même, mais vers les infrastructures portuaires de la côte, pour tenter la traversée à l'aide de navires à passagers, également organisés selon un flux régulier. Cet état de fait a conduit à négocier, en 2003, l'accord du Touquet, complété par certains arrangements administratifs, pour répliquer dans les infrastructures portuaires les dispositions appliquées au tunnel sous la Manche, qui ont démontré leur efficacité, dans le but d'empêcher l'embarquement sur les navires. Là encore, notre sentiment est que le dispositif a été efficace : nous ne relevons pas ou presque pas de flux d'immigration illicite par ce vecteur.

Ce résultat a abouti au phénomène auquel nous sommes désormais confrontés : la tentation de traverser non grâce aux navires de passagers ou par le tunnel sous la Manche, mais par des *small boats* ou – évolution plus récente encore – des *taxi boats*.

C'est dans ce contexte que nous avons été conduits à négocier en 2018 le traité de Sandhurst, en vertu duquel les autorités françaises ont été chargées de prévenir les départs depuis la France. Il est en effet logique et plus efficace d'intervenir sur le littoral, avant une traversée dangereuse. L'action des autorités françaises est soutenue – dans le domaine financier ou celui du renseignement – par les autorités britanniques. Ce cadre est en cours de renégociation.

Puis, l'an dernier, nous avons conclu l'accord visant à prévenir les traversées périlleuses, dit accord pilote, qui prévoit un mécanisme de réadmission facilitée en France de certains migrants débarquant au Royaume-Uni, l'application d'une voie légale sûre d'émigration vers le Royaume-Uni et, enfin, l'application d'un principe d'équilibre visant à assurer que ces deux flux s'équilibrent pendant toute la durée d'application de l'accord – lequel est un accord exemplaire du point de vue du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), précisément en raison de la logique de substitution d'un flux exposé à des risques importants par un flux d'émigration sûr et maîtrisé.

Vous nous avez interrogés sur le respect dans cet accord du droit d'asile et des autres droits dont les migrants bénéficient en France – question qui vaut d'ailleurs pour l'ensemble du dispositif. En fait, les migrants peuvent déjà exercer en France tous leurs droits, notamment le droit d'asile s'ils le souhaitent, puisqu'ils se trouvent déjà sur notre territoire avant une éventuelle traversée.

L'accord de 2025 prévoit bien que le migrant conserve tous ses droits en France à son retour et qu'il peut exercer, au Royaume-Uni, son droit de recours contre une décision de non-admission. Il ne perd donc aucun des droits que lui garantissait le droit français, qu'il soit reconduit en France depuis le Royaume-Uni ou qu'il soit intercepté en mer et ramené sur notre littoral.

Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères a pour mission de concevoir et de négocier le cadre juridique dans le but de parvenir à une gestion concertée de l'espace commun, et pour ce faire de maintenir une bonne qualité du dialogue avec le Royaume-Uni, qui inclut évidemment cette question. Autrement dit, le ministère ne gère pas lui-même la conduite des opérations de police, ni sur terre ni en mer. Il en résulte qu'une partie importante de la négociation sur le contenu de ces accords bilatéraux repose logiquement sur l'expertise des services du ministère de l'intérieur qui sont chargés de ces opérations. La direction juridique du ministère des affaires étrangères ne négocie pas elle-même ces accords, même si d'autres directions du ministère peuvent jouer un rôle plus important dans la conduite des discussions.

La direction des affaires juridiques a pour fonction de veiller tout au long de la négociation, en particulier au moment de la conclusion de l'accord et avant la délivrance des pouvoirs de signature, à la conformité des dispositions avec le droit international public, notamment le droit des traités – pour vérifier que le texte négocié est bien un traité et, puisqu'il est souvent tentant de conclure des arrangements administratifs, pour confirmer que la base juridique d'un accord international est bien nécessaire – mais aussi avec la Constitution, avec les autres grandes conventions internationales – surtout si elles traitent des droits fondamentaux comme la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) – ainsi qu'avec les dispositions en vigueur dans l'Union européenne, car un traité bilatéral pourrait nous mettre en porte-à-faux avec de nombreuses règles et engagements européens, y compris des dispositions du droit européen figurant dans un accord international ou des règles institutionnelles. En effet, il est impossible de conclure des traités dans les matières dans lesquelles l'Union européenne détient une compétence exclusive, et nous sommes tenus à une obligation de coopération loyale avec la Commission européenne.

Lorsque le traité est prêt à être signé, la direction des affaires juridiques examine le texte et son avis favorable permet la délivrance des pouvoirs de signature. Dans le cas des accords que j'ai cités, ce processus a toujours été mené à bien : nous avons toujours donné notre feu vert. Pour répondre à l'une de vos questions, je précise que l'Union européenne a bien été associée tout au long de la négociation de l'accord pilote. Au reste, il est prévu qu'elle participe au comité de suivi, ce qu'elle a fait. En somme, notre espoir a toujours été d'eupéaniser cet exercice.

Enfin, le mot « externalisation » figure à plusieurs reprises dans la résolution portant création de votre commission d'enquête. Or, dans notre langage, il a un sens très différent de celui que vous lui donnez : pour nous, l'externalisation est le fait de confier à une structure privée certaines prérogatives avant qu'une décision publique soit prise – par exemple lui confier la collecte d'un dossier de demande de visa afin que les agents de l'État puissent se concentrer sur l'examen au fond. Au contraire, vous entendez plutôt l'externalisation au sens d'une répartition des responsabilités entre la France et le Royaume-Uni concernant la gestion de la frontière, l'idée étant que certains contrôles pouvant être effectués au Royaume-Uni sont transférés – donc externalisés – à la France. Au fond, il s'agit plutôt d'une délocalisation, comme c'est le cas des contrôles préalables à l'entrée dans le tunnel sous la Manche qui sont faits à la gare du Nord ou d'autres formes de coopération en vigueur sur notre territoire.

Le but étant d'empêcher les départs en mer, il est logique que les opérations visées par l'accord soient menées en France. Certaines opérations devant se dérouler sur notre territoire, elles relèvent de notre souveraineté et l'accord, du fait de son objectif, induit une certaine asymétrie.

M. Cyrille Baumgartner, ambassadeur chargé des migrations. Le poste d'ambassadeur chargé des migrations a été créé il y a une dizaine d'années, au plus fort du pic migratoire, et il a été pérennisé – j'en suis le troisième titulaire. Au fil des années, grâce à l'engagement de mes prédécesseurs, l'équipe de l'ambassadeur s'est étoffée et comprend désormais deux adjoints – l'un d'eux provenant du ministère de l'intérieur – et deux chargés de mission. Elle présente donc un caractère interministériel, qui reflète la nature de sa mission. Au reste, la lettre de mission de l'ambassadeur, qui est un diplomate de carrière, est signée par le ministre de l'Europe et des affaires étrangères et celui de l'intérieur ; elle impose à l'ambassadeur de rendre compte régulièrement à chacun des deux ministres et à leurs cabinets respectifs, et de travailler en étroite collaboration avec les services administratifs des deux ministères.

Sur le fond, la compétence de l'ambassadeur porte d'une part sur la dimension extérieure des migrations, conformément à l'approche européenne cristallisée dans le plan d'action conjoint de La Valette. Elle comprend cinq axes : le premier relatif au droit d'asile et à la protection des migrants en général ; le deuxième relatif à la mobilité et aux migrations légales sous leurs différentes formes ; le troisième relatif à la prévention et à la lutte contre les migrations irrégulières par le contrôle des frontières et le retour sous toutes ses formes – la réadmission, c'est-à-dire le retour forcé, mais aussi l'aide au retour volontaire et plus encore à la réintégration durable. Quatrième axe : la lutte contre les réseaux de traite des êtres humains et de trafic international des migrants. Enfin, grâce à des financements et à des actions de coopération, nous travaillons sur les causes profondes qui poussent les personnes à migrer dans des conditions qui ne sont parfois ni sûres, ni ordonnées, ni maîtrisées.

D'autre part, sur le plan national, l'ambassadeur contribue à la coordination interministérielle consistant à définir une approche et des leviers d'action dans le but de développer le dialogue et la coopération avec quinze pays partenaires jugés prioritaires en matière migratoire, en englobant de manière équilibrée toute la dimension extérieure du phénomène migratoire. Dans certains cas, notre action consiste aussi à contribuer à la négociation d'accords de réadmission ou de mobilité légale. À vrai dire, de plus en plus souvent, nous menons conjointement les missions du dialogue et de la négociation, selon une approche globale.

Aux dimensions intérieure et extérieure s'ajoute le niveau multilatéral, en premier lieu européen, puisqu'il s'agit d'un domaine où les compétences partagées. Certains de nos principaux leviers d'action échappent à la compétence nationale et relèvent de l'Union européenne, qu'il s'agisse de la délivrance des visas de court séjour, de la politique de coopération ou des financements.

Nous travaillons également en étroite coopération avec des agences spécialisées des Nations unies – je pense particulièrement au HCR et à l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). Par ailleurs, l'Europe a établi des cadres de dialogue birégionaux avec des régions africaines, en particulier l'Afrique de l'Ouest – c'est le processus de Rabat – et l'Afrique de l'Est – il s'agit respectivement des processus de Rabat et de Khartoum, celui-ci étant présidé par la France depuis avril.

Pour l'essentiel, nous travaillons donc avec les pays d'origine. Le Royaume-Uni est un cas singulier puisque la France est un pays de transit et la migration se dirige vers un partenaire, qui est désormais un pays tiers. Même lorsqu'il était membre de l'Union européenne, le Royaume-Uni, grâce aux dérogations qu'il avait obtenues, participait « à la carte » à l'application de l'acquis de Schengen. Et du fait du volume des flux et de son attractivité, il s'est doté au fil des années et des décennies d'un cadre *ad hoc* qui repose sur des habitudes de travail présentant une forte dimension opérationnelle. Il n'est donc guère étonnant que mes prédécesseurs et moi-même n'ayons pas été directement impliqués dans la négociation des derniers accords, et qu'à l'inverse nous soyons plus directement investis dans le volet complémentaire de la coopération migratoire franco-britannique qui porte sur l'amont, c'est-à-dire sur les pays d'origine et de transit des flux de migrants qui cherchent à traverser la Manche. C'est pour cette raison qu'a été mis en place le groupe « *upstream* », dont le principe avait été décidé lors d'un sommet franco-britannique en 2023, et dont un plan d'action précise les modalités d'engagement depuis l'an dernier.

M. Simon Horrenberger, chef de mission à la direction de l'Union européenne du ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Le rôle du service que j'anime, et qui couvre la dizaine de pays situés au nord et au nord-ouest de la France, y compris le Royaume-Uni, consiste à préparer les échéances politiques bilatérales, à constituer les dossiers d'entretien de nos autorités et à suivre la politique intérieure dans ces pays, en lien avec nos ambassades.

S'agissant des accords internationaux, nous jouons également un rôle – quoique plus limité que celui de la direction des affaires juridiques : nous sommes la porte d'entrée des autres ministères, à qui nous pouvons fournir des éléments de contexte politique pour éclairer l'opportunité du calendrier de la relation bilatérale, en utilisant les canaux diplomatiques par exemple, mais aussi les inciter à être prudents ou à ajuster le calendrier de négociation. Nous leur rappelons certains principes, comme celui selon lequel tout texte signé par un membre du gouvernement devra satisfaire à un formalisme particulier, qu'il s'agisse de sa rédaction, de ses versions linguistiques ou de la délivrance de pouvoirs. Nous transmettons ensuite ces différents éléments à la direction des affaires juridiques pour examen ; en revanche, nous n'intervenons pas sur le fond, car la conduite de la négociation et le contenu final de l'accord relèvent d'autres directions et ministères.

M. le président Sébastien Huyghe. Monsieur Colas, quels sont précisément les droits que retrouvent les migrants renvoyés du Royaume-Uni vers la France ?

Le Brexit a-t-il, par un effet de cascade, modifié le contenu juridique des accords ?

Quelle est votre perception de la coopération britannique, monsieur l'ambassadeur ? La contribution financière du Royaume-Uni couvre-t-elle réellement les coûts supportés par les collectivités françaises et par nos forces de sécurité ?

Monsieur Horrenberger, les accords du Touquet sont-ils compatibles avec l'objectif d'une politique migratoire européenne intégrée ou ne créent-ils qu'une simple logique bilatérale ? D'autres États membres ont-ils conclu des accords similaires avec des pays tiers ?

Enfin – cette dernière question s'adresse à tous –, si les accords du Touquet et ses évolutions ultérieures devaient être modifiés, à quelles clauses toucheriez-vous en priorité ?

M. Diégo Colas. Le principal droit des personnes renvoyées en France est le droit d'asile. Le fait d'être reconduite en France depuis le Royaume-Uni ou après une interception en mer n'empêche pas une personne migrante d'exercer ce droit : elle l'avait avant et le conserve après. De ce point de vue, la Manche diffère de la Méditerranée, où l'un des objectifs des personnes migrantes est d'arriver sur le territoire d'un État de la rive nord ou de se placer sous le contrôle effectif de son autorité pour y demander l'asile. Dans cette situation, être reconduit ne permet pas d'accéder à ces droits.

Peuvent également être rétablis lors d'une reconduction la possibilité d'un accompagnement au retour ainsi que d'autres droits accordés en vertu de la présence sur le territoire français. Le simple fait que le point de départ de cette étape du parcours migratoire soit en France fait que la situation au retour n'est pas modifiée.

Les trois premiers accords – Cantorbéry, Le Touquet et Sandhurst – ont été conclus alors que le Royaume-Uni faisait encore partie de l'Union européenne. En particulier, le règlement Dublin III s'appliquait au territoire britannique même s'il n'appartenait pas à l'espace Schengen. D'ailleurs, l'accord de Sandhurst de 2018 précise bien que ses dispositions valent « tant que le Royaume-Uni est encore lié par le règlement de Dublin » car, à l'époque, le Royaume-Uni avait déjà décidé de quitter l'Union européenne.

Quant à l'accord pilote, dit « un pour un », il a été négocié dans un contexte où, bien que la frontière franco-britannique soit restée une frontière extérieure de l'espace Schengen, les accords de Dublin n'étaient plus applicables. Il s'agit là de la modification juridique la plus importante.

Les accords du Touquet partaient d'un constat : le déport du flux migratoire depuis le tunnel sous la Manche et les environs de son entrée vers le port de Calais et les ports voisins. Ils visaient à empêcher les tentatives de passage par bateau. De ce point de vue, ils ont rempli leur rôle : ce phénomène migratoire a disparu.

Dans l'ensemble, tous ces accords ont montré leur efficacité : l'un est largement parvenu à tarir le flux migratoire empruntant le tunnel, l'autre a tari celui qui passait par les ports. Le flux migratoire se concentre désormais sur les *small boats*. C'est ce phénomène que les derniers accords visent à traiter, tout en respectant les droits des migrants et en évitant les traversées dangereuses et les morts en mer.

Le dispositif est-il satisfaisant dans son ensemble ? Vos travaux l'établiront. Nos actions me semblent efficaces et adaptées mais il est encore un peu tôt pour dresser le bilan de l'accord qui vient d'être mis en application.

M. Cyrille Baumgartner. En amont, la coopération franco-britannique en matière migratoire est très bonne. Différents groupes de travail se réunissent régulièrement, la compréhension mutuelle est satisfaisante et le travail sur le terrain est très utile, notamment l'échange d'informations et d'analyses ainsi que les actions de sensibilisation pour mieux prévenir les départs. Nous travaillons en lien étroit avec les pays tiers, en partageant par exemple des informations judiciaires pour améliorer encore l'efficacité de la lutte contre les passeurs. Nos échanges de bonnes pratiques avec le Royaume-Uni en matière de retour et de réadmission sont également très utiles. Cette coopération est efficace et complète l'action opérationnelle menée à la frontière commune. Elle fait apparaître la grande complémentarité de nos dispositifs, de nos réseaux, de nos diplomaties, alors que les liens historiques que nous avons avec les pays de départ ne se recourent pas totalement.

Au groupe « *upstream* » s'ajoutent des forums de discussion multilatéraux. Du fait du Brexit, le Royaume-Uni s'est trouvé évincé des processus de Rabat et de Khartoum, mais il a récemment exprimé le souhait de les réintégrer. Comme elle assume actuellement la présidence tournante du processus de Khartoum, la France a un rôle particulier à jouer et entretient dans ce cadre une relation régulière et de très bonne qualité avec le Royaume-Uni.

Je ne suis pas directement associé au détail des négociations visant à mettre à jour le cadre de Sandhurst mais il me semble que la construction de ces différents accords suit un fil logique, qui est, à chaque fois, le signe de l'efficacité : comme l'objectif est atteint, les réseaux de passeurs s'adaptent, sur le terrain, et de nouveaux accords complètent petit à petit les précédents – ce qui explique que nous soyons passés de Sangatte au Touquet puis à Sandhurst et désormais à l'accord pilote. Cela étant, ces deux derniers accords sont d'une complexité et d'une sensibilité supérieures par rapport aux enjeux des accords précédents : la zone littorale couverte est beaucoup plus vaste, et les traversées, qui ne se font plus par des vecteurs réguliers, sont beaucoup plus dangereuses. Les opérations d'interception et de secours en mer présentent donc une dimension humaine qui complique la situation.

En somme, le cadre de nos accords bilatéraux me semble à la fois complet et équilibré, notamment du fait du principe d'engagement financier du Royaume-Uni. Au-delà du travail opérationnel, il prend en considération l'attractivité du système britannique, notamment l'accès à son marché du travail.

M. Simon Horrenberger. À ma connaissance, il n'existe pas d'autre ensemble d'accords internationaux aussi dense entre le Royaume-Uni et d'autres pays européens – en particulier la Belgique – que celui que forment les accords du Touquet, de Sandhurst et l'accord pilote, et pour cause : presque tous les *small boats* partent de France et presque aucun de Belgique.

Les accords du Touquet sont-ils compatibles avec une approche européenne harmonisée ? Pour rappel, ils visaient à renforcer les contrôles à la frontière, en particulier dans les ports. Ils datent de 2003, mais avaient été complétés, un peu plus tard cette même année, par un accord instaurant des bureaux nationaux de contrôles juxtaposés. Il permet à la police aux frontières ou aux services des douanes d'opérer à l'intérieur du pays partenaire. Cette disposition opérationnelle de la gestion des migrations entre nos pays ne me semble pas incompatible avec le droit de l'Union européenne ou les principes européens.

Au reste, des accords de ce type peuvent prévoir la transmission d'informations à la Commission européenne, suivant le principe de coopération loyale ; en outre, les bureaux nationaux de contrôles juxtaposés sont assez fréquents avec nos autres voisins. Ajoutons que ces accords visaient à instaurer des contrôles systématiques dans les gares et ensuite dans les ports, mais que cette pratique ne contrevenait pas aux principes juridiques européens puisque le Royaume-Uni ne faisait pas partie de l'espace Schengen.

Du fait de la géographie des flux, la France est en première ligne. Par conséquent, l'essentiel des outils, traités et dispositifs créés par ces accords sont bilatéraux. Aucun cadre juridique n'a plus été conclu entre l'Union européenne et le Royaume-Uni pour traiter les migrations irrégulières et l'asile depuis le Brexit. Avant, même si le Royaume-Uni ne faisait pas partie de l'espace Schengen, il participait au dispositif Dublin III, si bien que les demandes d'asile pouvaient être traitées de façon harmonisée, mais ce n'est plus le cas. Il manque donc un cadre harmonisé de gestion des mobilités, de lutte contre l'immigration illégale, de gestion des demandes d'asile entre l'Union européenne et le Royaume-Uni.

Le pacte sur les migrations et l'asile de l'Union européenne entrera en vigueur le 12 juin prochain. Il rénovra le dispositif de Dublin et abordera le traitement des demandes d'asile et les reconduites à la frontière. Il s'appliquera entre les États membres de l'Union européenne, mais n'inclura pas le Royaume-Uni. Par conséquent, l'entrée en vigueur de ce pacte n'apportera aucune amélioration au dispositif bilatéral actuel.

Mme Elsa Faucillon, rapporteure. Pouvez-vous caractériser l'attractivité du Royaume-Uni et montrer ses évolutions ?

Le rôle de la direction des affaires juridiques est de veiller à la conformité des accords du Touquet avec différentes conventions internationales, en particulier celles qui protègent les droits humains. Comment veillez-vous à la conformité des actes et des mesures concrètes qui concernent les personnes exilées avec le respect de leurs droits et des mesures appliquées au nom des accords du Touquet ? Vous évoquez également le fait d'éviter les traversées dangereuses – et vous avez à plusieurs reprises utilisé le terme « efficacité » à cet égard. Il me semble qu'il y a là une discordance puisque le nombre de traversées dangereuses a augmenté, de même que le nombre de morts en mer. Quelles sont les mesures effectivement appliquées et quelle est leur efficacité ?

Par ailleurs, l'accord « un pour un » prévoit qu'un comité de suivi procède à l'examen mensuel de la situation. Pouvez-vous nous en dire davantage ? Quelles analyses faites-vous des différents points contenus dans l'accord et de la qualité de l'expérimentation menée ?

M. Diégo Colas. Un des facteurs de l'attractivité du Royaume-Uni est le dynamisme de son marché du travail, ce qui est confirmé par les enquêtes menées auprès des migrants – bon nombre d'entre eux répondent souhaiter atteindre le Royaume-Uni pour cette raison. Longtemps, nous avons cru que la faiblesse de la lutte contre le travail illégal, liée à une inspection du travail peu robuste, pouvait également expliquer cette attractivité.

De surcroît, le Royaume-Uni a ses propres traditions en matière de police. Par exemple, le principe d'une carte d'identité est contraire à la tradition britannique. Les efforts des différents gouvernements pour évoluer sur ce point ont suscité des débats politiques, parfois difficiles à comprendre en France, où la généralisation de la carte d'identité n'est pas vécue comme une forme de contrôle insupportable.

En clair, l'attractivité du pays tient en partie au fait que la lutte contre le travail illicite et certaines filières est rendue plus difficile. Lors des négociations, nous demandons au Royaume-Uni de prendre en considération ces éléments et de renforcer les contrôles dans les lieux de travail illicites.

J'en viens au rôle de la direction des affaires juridiques vis-à-vis de l'articulation entre un accord international et les autres règles applicables. Il existe plusieurs types de normes. La première d'entre elles est la Constitution, qui prime les traités internationaux. Par conséquent, un traité international conclu par la France doit respecter la Constitution – nous nous en assurons par un contrôle vertical –, faute de quoi, la direction ne peut délivrer les pouvoirs de signature. Par exemple, un accord exclusivement rédigé en anglais ne pourrait être signé, car il constituerait une violation évidente de la Constitution.

Pour les autres accords internationaux, il n'existe pas, en droit international, de hiérarchie entre deux traités différents. En théorie, il serait donc possible de déroger à un traité en en signant un autre. Mais en réalité, les accords internationaux ne peuvent pas comporter de disposition dérogatoire à certains engagements – dont ceux pris au titre du droit de l'Union européenne ou de la CEDH, dont le respect est contrôlé. Nous assurons donc *ab initio* un contrôle de l'accord, avant la délivrance des pouvoirs. Nous vérifions que le traité ne contient pas d'obligations qui nous contraindraient à violer le droit de l'Union européenne ou à ne pas respecter la CEDH. Le cas échéant, nous aurions du mal à nous défendre devant la Cour européenne des droits de l'homme.

Quand plusieurs interprétations sont possibles ou quand un traité ne viole pas directement de précédents engagements, la direction des affaires juridiques peut simplement relever l'existence de différents standards ou signaler qu'elle ne pourra délivrer les pouvoirs que sous réserve du respect de tel ou tel standard.

Nous n'avons pas identifié, dans les traités dont nous parlons, de points qui nous exposeraient à ne pas respecter les différentes normes de droit applicables en France. Le suivi quotidien de l'application d'un traité relève de la responsabilité du ministère compétent. Ainsi, lorsqu'un traité prévoit des opérations ou des contrôles de police, le ministère chargé de la police veille à son application et à celle des autres règles ayant cours en France.

Quand je parlais de l'efficacité des dispositifs, j'évoquais les deux premiers accords, qui visaient à empêcher l'immigration illégale par le tunnel ou par les navires de transport de passagers, et dont il faut constater qu'ils ont atteint leur objectif. En revanche, les traversées à bord de *small boats* ont fait leur apparition bien après la signature des accords-du Touquet en 2003.

Un dispositif spécifique contre cette pratique est en cours de déploiement et il me paraît un peu tôt pour en évaluer l'efficacité. Le nombre de morts en mer sera en effet l'un des plus importants critères de cette évaluation. L'accord « un pour un » vise précisément à décourager les traversées périlleuses, grâce au mécanisme de réadmission facilitée, compensée numériquement par un mécanisme de traversée légale et sûre. Il s'agit bien de réduire le danger.

Ce principe « un pour un » est-il efficace ? Il commence à être appliqué et l'équilibre souhaité est respecté : le nombre de réadmis – environ 300 personnes – est comparable à celui des arrivées légales au Royaume-Uni. Il est trop tôt pour savoir quel sera le nombre total d'échanges réalisés grâce à ce traité, mais il faut espérer que son efficacité sera démontrée à la fin de la période.

Quant au comité de suivi, je peux confirmer que la Commission européenne a bien participé à ses réunions.

M. Cyrille Baumgartner. Pour chercher à limiter l'attractivité du Royaume-Uni, le gouvernement britannique a lancé différentes réformes, notamment l'introduction de titres de séjour électroniques et le croisement entre bases de données, dans le but de permettre aux employeurs de vérifier plus aisément la régularité de la situation des postulants à un emploi au regard du droit au séjour.

Au sujet de l'efficacité et des indicateurs pertinents, je faisais référence à notre approche à long terme de la question migratoire dans nos relations avec le Royaume-Uni et à la cohérence entre les différents accords. Le besoin de nouveaux accords traduit en réalité des succès sur le terrain, qui ont poussé les réseaux de passeurs à s'adapter. L'approche que retiennent les accords de Sandhurst et l'accord « un pour un » pour faire face aux traversées irrégulières de la Manche semble à la fois équilibrée et complète. L'accord « un pour un » est encore très récent ; il nous faut plus de recul pour juger de sa mise en application. *In fine*, l'objectif est la dissuasion. À cet égard, le nombre de tentatives de traversée irrégulière constituera donc un indicateur pertinent, neutre et objectif. Là encore, nous devons laisser à l'accord le temps d'être pleinement déployé. Nous constatons sa montée en puissance progressive, mais son application est encore récente.

Nous devons également tenir compte du fait que son efficacité comporte une part conjoncturelle et aléatoire. Du fait des conditions météorologiques, par exemple, les traversées sont plus ou moins faciles selon les années. Autre facteur : l'évolution du monde. Certaines grandes crises provoquent des déplacements forcés de personnes, ce qui peut avoir des conséquences sur la situation dans la Manche. Évidemment, les disparitions en mer constituent un indicateur primordial du point de vue humain. L'an dernier, trente et une disparitions ont été enregistrées, ce qui représente néanmoins une réduction notable comparée aux soixante-dix-neuf ou quatre-vingts recensées en 2024.

M. Simon Horrenberger. Vous avez raison au sujet du comité de suivi de l'accord pilote : l'accord prévoit une réunion tous les mois. Elle associe la Commission européenne et certains États membres intéressés. Le ministère des affaires étrangères n'y siège pas. C'est donc le ministère compétent qui pourra vous renseigner sur la teneur des discussions du comité. À notre connaissance, les réunions ont eu lieu et la Commission européenne, mais aussi l'Allemagne et la Belgique par exemple, y assistent.

Mme Elsa Faucillon, rapporteure. Les éléments que vous citez pour justifier l'attractivité du Royaume-Uni paraissent bien faibles en comparaison des éléments avancés par celles et ceux qui dénoncent la trop grande attractivité de la France. J'imagine que le Royaume-Uni les a analysés : a-t-il pris des mesures de nature à les modifier ? Le cas échéant, quelles sont ces modifications qui, à supposer que les personnes exilées s'informent des évolutions législatives des pays où ils veulent aller – ce dont je doute –, auraient pour but de réduire l'incitation à émigrer outre-Manche ? Les rapports Nord-Sud, le fait que certains pays d'origine soient anglophones, la volonté de rejoindre des proches me semblent constituer d'autres facteurs d'attractivité encore plus importants.

Je retiens de vos propos que l'augmentation du nombre de morts en mer a conduit à promouvoir des voies légales sûres dans l'accord « un pour un ». Par conséquent, si les évaluations montraient que l'accord contribuait à réduire le nombre de morts en mer, le nombre de personnes concernées par l'accord « un pour un » pourrait-il augmenter ?

Enfin, l'ONU a récemment dénoncé de potentielles violations des droits humains dans le cadre de l'application de l'accord « un pour un ». Comment avez-vous accueilli cette mise en garde et ses conséquences éventuelles ?

M. Diégo Colas. Effectivement, les facteurs d'attractivité de la France et du Royaume-Uni sont assez différents. La tradition d'immigration au Royaume-Uni est ancienne. Les paramètres que j'ai cités sont évidemment identifiés par les Britanniques et ils y travaillent. Des réunions bilatérales ont été organisées sur le sujet.

L'accord « un pour un » a une durée de vie limitée à un an. Ses suites sont encore en cours de discussion, il est donc prématuré d'en parler. Je sais juste que la réflexion relative à son évolution a lieu. Pour l'essentiel, la volonté est d'eupéaniser l'effort, c'est-à-dire d'englober davantage d'institutions et de pays européens.

Nous avons répondu à la lettre des rapporteurs des Nations unies, en faisant la pédagogie nécessaire pour expliquer l'accord. Nous avons notamment rappelé que les migrants ne perdaient pas les droits accordés par la France avant leur départ, et que la préoccupation des autorités françaises était de conduire les opérations conformément au droit national, de manière à préserver leurs droits. Nous avons répondu aux questions et montré que l'accord représentait plutôt ce que nombre d'organisations, qui souhaitent substituer une voie légale à une voie dangereuse, appelaient de leurs vœux.

M. Simon Horrenberger. S'agissant des facteurs d'attractivité du Royaume-Uni, les statistiques de l'immigration irrégulière pour 2025 en Europe sont éloquentes : l'Union européenne dénombre, en ordre de grandeur, 170 000 entrées irrégulières, pour 60 000 tentatives de traversées par *small boats* depuis la France vers le Royaume-Uni, dont plus de 40 000 réussissent. Par conséquent, près d'un quart des migrants qui entrent dans l'Union européenne veulent rejoindre le Royaume-Uni par la voie des *small boats*. Autrement dit, l'attractivité du Royaume-Uni joue un rôle dans le nombre d'entrées irrégulières dans l'Union européenne.

Pour adopter le point de vue du Royaume-Uni sur sa propre attractivité, examinons les mesures qu'il prend. Le gouvernement travailliste de Keir Starmer est en fonction depuis 2024 et a fait de la lutte contre l'immigration irrégulière une priorité. Cette politique est activement portée par les ministres de l'intérieur et des affaires étrangères, qui travaillent sur trois thématiques. La première porte sur les conditions du maintien sur le territoire britannique des demandeurs d'asile. La création d'un statut de réfugié temporaire est envisagée, dont l'attribution serait réexaminée périodiquement ; la durée de résidence nécessaire pour obtenir le statut de résident permanent pourrait également être allongée. La seconde concerne les aides sociales apportées aux migrants, en particulier aux demandeurs d'asile. L'idée est d'en durcir les conditions d'accès pour certaines catégories de migrants et de conditionner leur octroi au respect de la loi britannique. Les conditions d'hébergement font également partie de la réflexion : les demandeurs d'asile pourraient ainsi ne plus être hébergés dans des hôtels, mais dans des espaces *ad hoc*, voire des campements militaires.

Le gouvernement travaille également sur les contrôles du travail irrégulier. L'introduction d'un système d'identité numérique applicable aux travailleurs a également été proposée. Elle n'aurait pas été véritablement une carte d'identité, puisque ce document n'existe pas au Royaume-Uni. L'absence de possession de cette identité numérique aurait néanmoins entraîné des limitations dans l'accès aux aides sociales ou la capacité de travailler. Cette mesure a suscité de nombreux débats et oppositions, et le projet a été très largement revu à la baisse ces derniers mois.

Enfin, le gouvernement britannique travaille sur les contrôles de l'inspection du travail, en particulier sur tout ce qui touche aux contrats flexibles et à la part de l'économie régie par un droit beaucoup plus souple et apparemment moins contrôlé que le nôtre.

Il reste complexe de suivre l'état d'application de toutes ces mesures, puisque certaines relèvent du domaine législatif et d'autres du domaine réglementaire. Toutes ces réflexions n'ont pas été traduites concrètement, mais elles font toutes partie du débat public.

Mme Elsa Faucillon, rapporteure. Quels sont les ministères qui participent au comité de suivi de l'accord pilote ?

M. Simon Horrenberger. Le ministère de l'intérieur, en particulier la direction générale des étrangers en France.

Mme Stella Dupont. Deux points m'étonnent. Le premier concerne le terme « efficacité ». Je comprends la logique, avec laquelle s'apprécie l'accord spécifique, mais le terme est difficile à accepter lorsqu'on considère le nombre de traversées et de victimes noyées en mer, toujours trop élevé. Une seule victime, c'est déjà trop.

Le deuxième concerne le comité de suivi mensuel de l'accord pilote. Je découvre que le ministère des affaires étrangères n'en est pas membre alors que des pays voisins y participent. C'est étonnant et regrettable. Vous auriez, à mon avis, toute votre place au côté du ministère de l'intérieur pour suivre les évolutions de cet accord.

Est-il possible de nous transmettre vos lettres de mission interministérielles ?

Pouvez-vous préciser en quoi consistent les discussions menées avec quinze pays partenaires sur les questions migratoires ?

Vous avez abordé à plusieurs reprises les engagements financiers du Royaume-Uni. Or le terme « engagement » est flou. Même si la négociation ne relève pas nécessairement de votre compétence, je souhaite des précisions sur la manière dont elle est menée, notamment sur son rythme – est-elle renouvelée chaque année ? Il est toujours difficile d'avoir accès à ces informations, je l'ai constaté lorsque j'étais rapporteure spéciale du budget de l'immigration.

Début décembre 2025, l'ONU a remis aux autorités britanniques une lettre de vingt pages appelant à mettre fin à l'accord pilote. En avez-vous eu connaissance ? Est-il possible de nous la communiquer, ainsi que votre réponse ? Que retenez-vous de cet appel ?

De même, serait-il possible de nous transmettre l'avis du HCR qui relève le caractère exemplaire de l'accord pilote ?

Après le naufrage tragique survenu dans la Manche en 2021, une commission d'enquête publique britannique a rendu ses conclusions, assorties de récriminations à l'endroit des services britanniques, mais surtout français, et signalé de nombreux dysfonctionnements. Comment analysez-vous ce travail ? Quelles en ont été les conséquences sur les relations entre la France et le Royaume-Uni ?

Quel est l'avis du Royaume-Uni sur l'expérimentation de filets d'interception dans nos eaux territoriales ?

Enfin, il semble exister des velléités de réformer la CEDH, notamment au sujet des protections à accorder aux migrants. Avez-vous une analyse à nous communiquer sur ce point ?

M. Diégo Colas. Vous l'aurez compris, mes propos sur l'efficacité se rapportaient aux deux premiers accords, qui ont atteint leurs objectifs puisqu'ils visaient à prévenir l'immigration illégale par le tunnel sous la Manche et les traversées de grands navires. Mais je n'applique pas la notion d'efficacité au-delà de ce constat, pour les raisons que vous avez exposées. Le phénomène existe, des accords visent à l'enrayer et il reste prématuré d'en évaluer les résultats parce qu'ils n'ont pas encore produit tous leurs effets – j'entends également les arguments selon lesquels il faudrait faire encore davantage.

Étant à la tête d'une direction d'administration centrale, je ne dispose pas de lettre de mission, mais je tiens le décret d'attribution à votre disposition.

La lettre des Nations unies que vous évoquez émane en fait de rapporteurs spéciaux ; elle n'engage donc pas l'Organisation en tant que telle. Les rapporteurs spéciaux sont indépendants et peuvent interpeller divers acteurs par courrier ; c'est ce qu'ils ont fait en formulant effectivement plusieurs critiques contre l'accord, à l'encontre du Royaume-Uni quant au traitement des migrants à leur arrivée sur son territoire ; et sur des points nous concernant, auxquels nous avons répondu dans la ligne des arguments déjà indiqués : le migrant disposait de droits avant de partir, il en dispose toujours lors de son retour. De ce point de vue, certaines critiques sont sans lien avec l'accord lui-même, auquel il ne faut pas faire dire plus qu'il ne dit : il instaure juste un mécanisme de réadmission facilitée en contrepartie d'un mécanisme de traversée sûre de la frontière ; en d'autres termes, il substitue une traversée sûre à une traversée dangereuse.

Dans bien des domaines, la dimension internationale s'est beaucoup renforcée, ce qui explique que d'autres ministères aient noué leurs propres contacts avec différents interlocuteurs étrangers, avec lesquels ils négocient des dispositions et en suivent l'application, y compris sur des questions opérationnelles. Le rôle du ministère des affaires étrangères est de veiller à la cohérence de la relation bilatérale avec nos partenaires et à ce que les engagements internationaux soient pris sur des bases juridiques pertinentes. De temps à autre, nous demandons donc – parfois avec insistance – que ces engagements prennent la forme d'un accord international, soumis ou non à une ratification parlementaire, selon les termes de l'article 53 de la Constitution.

Une fois mis en application, un accord reste vivant : il donne lieu à un comité de suivi ou à des arrangements administratifs négociés directement entre les autorités compétentes. Le ministère des affaires étrangères en est informé dans les grandes lignes mais pas forcément dans le détail, puisque les activités opérationnelles – y compris les opérations en mer – relèvent des ministères concernés.

Il y a quelques mois, neuf États membres ont demandé par une lettre que soit remise en cause une jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, ce qui a fait débat entre les vingt-sept ministres de la justice – débat qui se poursuit au sein du comité directeur pour les droits humains du Conseil de l'Europe, où une déclaration est en cours de préparation. La France ne s'est pas associée à cette demande, bien au contraire : elle est de ceux, comme l'Allemagne, l'Espagne, le Luxembourg et d'autres voisins proches, qui défendent la Cour européenne des droits de l'homme, son intégrité et surtout son statut de cour. Il est toujours dangereux de transmettre des injonctions politiques à une cour : en s'y pliant, elle donne l'impression de céder et fait douter de son autorité ; en ne s'y pliant pas, elle donne l'impression de défier le pouvoir politique, ce qui est aussi un problème. La France défend fermement la position sur laquelle l'autorité d'une juridiction internationale créée dans un but précis doit être préservée, et cela vaut pour la CEDH mais aussi pour la Cour pénale internationale et le droit international humanitaire.

M. Cyrille Baumgartner. Je transmettrai bien entendu ma lettre de mission en complément des réponses au questionnaire que nous adresserons à la commission.

La liste des pays prioritaires, qui pourra évoluer en tant que de besoin, comporte les États suivants : l'Indonésie, le Vietnam, l'Inde, le Bangladesh et le Sri Lanka, l'Égypte, la Tunisie, le Maroc, l'Algérie et le Mali, le Sénégal, la Guinée, la Côte d'Ivoire, le Nigéria et les Comores. Le principe et la teneur de cette liste ont été initialement arrêtés par le comité stratégique migration, que président les ministres des affaires étrangères français et britannique et qui traite de tous les sujets concernant la dimension externe des migrations. Il devrait prochainement réviser la liste.

M. Simon Horrenberger. Les engagements financiers pris dans le cadre des accords de Sandhurst sont renégociés tous les trois ans. La négociation en cours porte sur le cycle triennal 2026-2029. Les montants exacts – une centaine de millions d'euros – et leur fléchage ne relèvent pas de notre compétence car la négociation est menée par les deux ministères de l'intérieur.

Les interceptions en mer au moyen de filets relèvent de l'action de l'État en mer, non pas de la compétence du ministère des affaires étrangères. Qu'en pensent les Britanniques ? De façon générale, depuis de nombreuses années, ils estiment que le nombre important de traversées par *small boats* est dû à la passivité et à l'inaction des autorités françaises, et invitent le gouvernement français à faire davantage. Tout ce qui irait dans ce sens répondrait aux attentes, répétées et insistantes, des autorités britanniques.

M. Diégo Colas. Un rapide complément concernant mes attributions, au nombre de deux : conseiller le gouvernement, le ministre, les ambassadeurs et les directeurs en droit international et en droit européen, et représenter la France en cas de contentieux devant les juridictions internationales, y compris européennes et arbitrales, selon les termes du décret – à distinguer du contentieux des visas ou des ressources humaines interne au ministère, qui relève d'autres services.

M. Jean-Pierre Bataille (LIOT). Existe-t-il des protocoles d'accord comparables à ceux de Khartoum et de Rabat entre les pays nord-africains d'origine – Tunisie, Libye, notamment – et les frontières sud de l'Union européenne ? Pourquoi ne pas avoir englobé cette question dans les accords du Touquet en 2003 ? Compte tenu de l'attractivité du Royaume-Uni, pourquoi avoir limité ces accords aux départements du Nord et du Pas-de-Calais, et non avec les pays de transit du sud de la Méditerranée ?

Comment expliquer que les flux de migrants transitant par la Belgique aient été divisés par dix en quelques années ? En 2019, environ 12 000 migrants transitaient encore par la Belgique ; ils n'étaient plus que 1 000 en 2022. Qu'ont fait les Belges que nous n'avons pas fait ? Des accords similaires à ceux du Touquet sont-ils prévus au sujet du littoral belge ?

Enfin, le Royaume-Uni aurait pris des engagements financiers pour 2023-2026 à hauteur de 540 millions d'euros, soit 180 millions en moyenne par an. Une part de ces fonds est-elle dédiée à l'accueil des migrants sur le sol français, ou ne s'agit-il que des crédits de protection et de renforcement des infrastructures et des moyens humains et financiers ? À quelles contreparties aux engagements qu'il prend à travers ces traités l'État français est-il tenu ?

M. Cyrille Baumgartner. Le premier des processus de dialogue birégionaux est celui de Rabat, lancé en 2006 à l'initiative, côté européen, de l'Espagne et de la France. Il consistait à établir un cadre de dialogue et de partenariat sur les questions migratoires avec les pays ouest-africains. C'était le premier cas concret d'application de l'approche globale de l'Union européenne consistant à englober des enjeux migratoires multiples – prévention des flux irréguliers, mobilité légale, protection, causes profondes – qu'il fallait aborder de façon ouverte et approfondie, sur un pied d'égalité. La conférence de lancement s'est tenue à Rabat en 2006, en présence d'un nombre important de ministres des affaires étrangères, de l'intérieur et de la justice. Ce processus s'est structuré au fil du temps. Une dizaine d'années plus tard, le processus de Khartoum a porté sur l'Afrique de l'Est, selon la même logique. D'autres mécanismes plus informels existent également, mais la présence de l'Union européenne y est moins structurellement établie.

Ces processus sont des cadres de dialogue et de compréhension mutuelle qui ont pour but de fixer des principes et d'échanger des bonnes pratiques, mais ils ne sont pas des leviers opérationnels. Ils complètent l'action déployée par l'Union européenne.

Il s'agit en effet d'un domaine de compétence partagée ; l'Union européenne est aussi compétente pour conclure des accords avec des pays de transit ou d'origine – par exemple des accords de réadmission.

Si ces accords sont encore peu nombreux, c'est pour deux raisons principales. D'une part, lorsque la Commission reçoit mandat de négocier un accord de ce type avec un pays tiers, les États membres perdent leur capacité à le faire de manière bilatérale ; il faut donc arbitrer entre l'une et l'autre option. D'autre part, les négociations en matière de réadmission sont par nature compliquées puisque des États demandeurs font face à des États *a priori* moins enthousiastes. Or confier la négociation à l'Union européenne multiplie presque la difficulté par vingt-sept – même s'il existe des exemples de réussite.

Cela étant, l'action extérieure de l'Union européenne va bien au-delà des seuls accords de réadmission. Ces dernières années, la Commission européenne et le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) ont ouvert la négociation avec certains des principaux pays de transit de partenariats stratégiques globaux, dans le but de discuter ouvertement d'objectifs en matière de contrôle des flux de retour, de mobilité légale et, selon les cas, de financements ou de politique commerciale. C'est ainsi qu'un accord a été conclu avec l'Égypte et un autre avec la Tunisie, et qu'un autre est en cours de négociation avec le Maroc. Ces processus se déploient avec méthode et complètent étroitement les processus du type de celui de Rabat et de Khartoum.

M. Simon Horrenberger. Sur les traversées depuis la Belgique, nous vous répondrons par écrit.

Les engagements financiers pris dans le cadre de l'accord de Sandhurst s'élèvent en effet à une centaine de millions d'euros. Nous ne connaissons pas avec précision la répartition de ces fonds mais ils sont ciblés en direction de plusieurs sujets. Le ministère compétent saura mieux vous dire si la protection des migrants en fait partie. Dans le dialogue bilatéral, cependant, nous demandons aux Britanniques de contribuer financièrement à nos actions de recherche et de sauvetage en mer.

Lorsque des personnes sont réadmisses en France – via les aéroports de Paris – en vertu de l'accord pilote, elles sont hébergées dans un centre d'accueil et d'examen des situations qui se trouve dans le 19^e arrondissement de Paris. Les Britanniques souhaitent que ce nombre de personnes soit plus important, mais nous arguons que nos capacités d'accueil digne sont limitées ; l'enjeu est de faire comprendre aux Britanniques que l'éventuelle augmentation du nombre de personnes réadmisses pose la question de leur contribution à nos capacités d'accueil.

M. Jean-Pierre Bataille (LIOT). Dans ma circonscription du Nord, un hôtel a été réquisitionné depuis sept ou huit ans pour qu’y soient hébergés des migrants. Cette action est-elle financée par la France, par le Royaume-Uni ou conjointement par les deux pays ?

M. Simon Horrenberger. Nous n’avons pas cette information.

M. Cyrille Baumgartner. Les financements mobilisés couvrent le déploiement des forces de sécurité, la dotation en équipement mais aussi les dépenses des collectivités locales et des opérateurs, dont certains remplissent des missions de protection des migrants.

M. le président Sébastien Huyghe. Le nombre de 60 000 personnes qui tentent de traverser la Manche en *small boats* inclut-il celles qui font plusieurs tentatives ?

M. Simon Horrenberger. Il s’agit du nombre de tentatives, pas du nombre de personnes.

Mme Elsa Faucillon, rapporteure. Nous n’avons pas encore abordé la question des mineurs non accompagnés. Sommes-nous en conformité avec la Convention internationale des droits de l’enfant ? Quelles voies légales sûres peuvent être envisagées pour les nombreux mineurs non accompagnés qui tentent la traversée dans des conditions dangereuses – et parfois mortelles – ou qui vivent dans des campements, ce qui les rend très vulnérables.

Question naïve et plus générale, enfin : pourquoi la France continue-t-elle d’accepter de faire tout cela ?

M. Diégo Colas. C’est une question très pertinente que nous nous sommes posé aussi. Pourquoi ? Parce que nous avons une frontière commune avec un voisin et qu’il faut bien trouver une manière de la gérer afin d’éviter des flux importants de personnes se mettant en danger. Chaque mort en mer est un mort de trop. Nous avons donc la responsabilité, partagée avec le Royaume-Uni, de gérer cette frontière ; on ne saurait se désintéresser de flux aussi importants de migrants dans l’espoir qu’ils ne restent pas en France.

M. Elsa Faucillon, rapporteure. La commission d’enquête porte sur les effets des accords du Touquet, donc ses répliques et ses aménagements ultérieurs. Leur objectif était de juguler le nombre de passages par le tunnel et par les ferries ; or ni les uns ni les autres n’étaient dangereux en soi – sauf peut-être pour les passages par camion. Autrement dit, nous avons bloqué ces voies de passage, de telle sorte que les voies empruntées aujourd’hui sont dangereuses.

M. Diégo Colas. Mais nous avons aussi la responsabilité d’éviter les passagers clandestins dans les trains et les bateaux ; c’est un travail de police ordinaire que le Royaume-Uni attend de nous. Face aux tentatives de passage, nous agissons à la fois par la prévention, pour convaincre les migrants d’emprunter les voies légales plutôt que les voies illicites qui les mettraient en danger et ne leur donneraient pas de droit à la protection à l’arrivée.

S’agissant des mineurs non accompagnés, le principe de l’intérêt supérieur de l’enfant nous impose en réalité de ne pas les laisser partir. La question est donc plutôt d’organiser leur accueil là où ils ont été identifiés. La Cour européenne des droits de l’homme a été saisie du cas – c’est l’affaire Khan contre France d’il y a quelques années – d’un très jeune mineur qui, pendant longtemps, n’avait pas été repéré. Un plan d’action a été élaboré, en lien avec des associations, pour renforcer l’accueil et la prise en charge des mineurs, y compris ceux qui ne le souhaitaient pas pour poursuivre leur chemin. Encore une fois, nous avons la responsabilité de détecter et de prendre en charge les mineurs non accompagnés, conformément à la Convention internationale des droits de l’enfant – raison pour laquelle ils ne sont pas concernés par l’accord pilote.

M. Cyrille Baumgartner. Notre approche de la question migratoire est globale et repose sur une coopération à tous les niveaux : bilatérale avec les pays d'origine et de destination, mais aussi multilatérale. Nous devons être à la fois responsables et solidaires. Dans le cas de la migration vers le Royaume-Uni, la France est dans une situation singulière car elle se trouve être un pays de transit, mais elle est aussi un pays de destination. Si nous décidions du jour au lendemain d'interrompre notre coopération avec les Britanniques, quelle crédibilité aurions-nous vis-à-vis de nos partenaires de l'espace Schengen et du sud de la Méditerranée pour poursuivre une coopération spécifique et nécessaire afin d'atteindre l'objectif de flux maîtrisés, ordonnés et réguliers ?

M. le président Sébastien Huyghe. Imaginons que nous remettions tout à plat et que nous laissions partir vers le Royaume-Uni tous ceux qui le veulent, en laissant les autorités britanniques les accepter ou les refouler à l'arrivée sur leurs côtes : serait-ce encore le problème de la France ?

M. Diégo Colas. Si elles les refoulent et que ces personnes se retrouvent en mer ou sur nos côtes, c'est notre problème en effet. Quant au scénario consistant à les envoyer au Rwanda, il a suscité d'autres difficultés...

M. Cyrille Baumgartner. Vous faites l'hypothèse qu'en laissant partir tous ceux qui le souhaitent, nous éviterions les traversées périlleuses et les décès en mer, mais je n'en suis pas sûr. Les Britanniques appliqueraient à l'entrée sur leur territoire un système rigoureux et nombreuses seraient les personnes qui n'y seraient pas admises, ce qui encourageait tout de même les flux irréguliers.

M. Simon Horrenberger. Peut-être pouvons-nous nous demander pourquoi la France continue d'accepter de faire tout cela dans un cadre strictement bilatéral. La question se pose des moyens européens qui pourraient nous être apportés sur notre frontière nord, qu'il s'agisse de Frontex, d'Europol ou d'Eurojust, par exemple. De même, le groupe *upstream* est bilatéral mais pourrait sans doute intéresser d'autres États européens, ce qui lui permettrait d'avoir davantage d'impact sur les pays d'origine et de transit. Enfin, il faut réfléchir à rebâtir un cadre juridique UE-Royaume-Uni qui inclurait non seulement les migrations illégales mais aussi les mobilités et migrations par voies légales et sûres. Autrement dit, une réflexion interministérielle est en cours pour envisager comment européeniser la gestion de cette frontière commune.

La séance s'achève à onze heures quarante-cinq.

Membres présents ou excusés

Présents. - M. Jean-Pierre Bataille, Mme Stella Dupont, Mme Elsa Faucillon,
M. Sébastien Huyghe

Excusé. - M. Philippe Gosselin