

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. Bruno Retailleau,
ancien ministre de l'intérieur..... 2
- Présences en réunion..... 16

Jeudi

28 mai 2026

Séance de 11 heures 30

Compte rendu n° 52

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

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



La séance est ouverte à douze heures.

M. le président Sébastien Huyghe. Mes chers collègues, nous recevons maintenant M. Bruno Retailleau, sénateur de la Vendée. Monsieur le ministre d'État, nous vous auditionnons au titre de vos anciennes fonctions de ministre de l'intérieur, que vous avez exercées de septembre 2024 à octobre 2025.

Vous étiez encore au gouvernement lorsque l'accord expérimental visant à prévenir les traversées périlleuses de la Manche, dit « un pour un », a été signé. Les négociations entre la France et le Royaume-Uni pour le renouvellement triennal du volet financier du traité de Sandhurst, qui viennent d'aboutir, avaient déjà commencé.

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 le serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité.

(M. Bruno Retailleau prête serment.)

M. Bruno Retailleau, ancien ministre de l'intérieur. Mon propos liminaire sera bref, afin que vous puissiez m'interroger à loisir.

L'accord du Touquet a été conclu après d'autres conventions, notamment le traité de Cantorbéry et le protocole de Sangatte. Contrairement à ce que l'on pense souvent, son objet n'est pas d'abord migratoire. Il vise à permettre la gestion de la zone frontalière, notamment les liaisons fixes transmanche que sont le tunnel et les ports. Certes, si l'on gère une frontière et les moyens d'aller de part et d'autre, on gère aussi les flux migratoires, mais c'est d'abord de cela qu'il s'agit.

Le principe retenu est l'externalisation réciproque des contrôles aux frontières. C'est plutôt un succès. Pour celles et ceux qui vont de part et d'autre de la Manche, cela permet d'alléger les contrôles et de les opérer dans le pays de départ. Cela permet de supprimer les zones d'attente et d'éviter les difficultés de réacheminement de migrants qui n'auraient pas dû traverser. Cela permet de mieux contrôler les choses.

Ce qui était visé, au départ, c'était le tunnel et les liaisons maritimes. De ce point de vue, le traité du Touquet a atteint son objectif, puisqu'il n'y a quasiment plus d'immigration clandestine, les tentatives de traversée illégale étant quasi inexistantes. Cette fluidité profite aussi aux concessionnaires, tant des liaisons maritimes que de la liaison ferroviaire.

Cependant, deux évolutions ont détraqué la mécanique. D'abord, les liaisons transmanche fixes étant convenablement contrôlées, l'immigration illégale s'est déportée vers d'autres moyens pour atteindre les rives du Royaume-Uni : les *small boats*, puis les *taxi-boats*. Ensuite, et j'ai pris conscience de l'importance de cet événement lors de ma nomination à Beauvau, le Royaume-Uni est sorti du cadre européen.

Il importe de garder à l'esprit ces deux phénomènes. Le Touquet, c'est le Touquet ; on met beaucoup de choses derrière cet accord mais en cela, on se trompe. La question migratoire a changé d'échelle en raison de ces deux phénomènes. Elle a même changé de nature pour devenir un sujet commun non seulement à la France et au Royaume-Uni mais aussi à l'Union européenne.

C'est pourquoi nous avons pris des dispositions de plus en plus efficaces pour sauver des vies humaines, le nombre de décès ayant atteint un pic en 2024. Il s'agit d'abord de préserver les vies humaines, ensuite de surveiller une frontière qui non seulement sépare deux pays, la France et le Royaume-Uni, mais est aussi la frontière de l'Europe avec le Royaume-Uni, enfin de démanteler les réseaux, notamment les réseaux de passeurs.

J'ai assez vite compris, lorsque je suis arrivé au ministère de l'intérieur, qu'il fallait changer de cadre. Il fallait faire une expérimentation pour replacer dans son contexte, entre l'Union européenne et le Royaume-Uni, la question des migrations entre ces deux entités. Ce fut l'accord expérimental, qui visait à intéresser l'Europe. J'y ai consacré des efforts soutenus. Au départ, les résistances étaient nombreuses, tant de la part des institutions européennes que de certains États membres.

Il s'agissait pour moi de trouver un moyen d'attirer la Commission et, plus largement, l'Union européenne, pour qu'elle s'intéresse à la gestion de l'une de ses frontières extérieures, par laquelle transite 30 % de l'immigration illégale européenne, ce qui est considérable. D'ailleurs, une grande part de ces migrants viennent d'autres États membres. La question ne peut donc se réduire à un face-à-face de la France et du Royaume-Uni. Telle est la raison d'être de l'accord expérimental dit « un pour un », que nous appelions « accord pilote » ; cette raison n'est nullement quantitative.

M. le président Sébastien Huyghe. L'accord renouvelant pour trois ans le volet financier du traité de Sandhurst a été récemment signé par votre successeur au ministère de l'intérieur. La contribution financière britannique est en hausse d'un peu plus de 40 % par rapport au renouvellement triennal précédent. En somme, il faut toujours plus de moyens pour traiter la question migratoire et répondre à la situation que nous observons sur la côte d'Opale. J'ai un peu le sentiment, assez partagé par les personnes que nous avons auditionnées, que, si rien ne change, les moyens consentis par les Britanniques devront encore augmenter d'autant lors du prochain cycle triennal.

Vous avez rappelé à raison que le cadre général est fondé non sur les accords du Touquet, mais sur les enseignements qui en ont été tirés pour en conclure d'autres. Mais si nous ne le changeons pas, nous devons faire toujours plus pour empêcher les personnes de passer. Or elles veulent absolument passer ; elles sont prêtes à risquer leur vie pour aller au Royaume-Uni.

N'est-il pas temps de revenir sur ces accords et de faire en sorte que le passage de la frontière franco-britannique soit géré ailleurs que sur la côte d'Opale ? N'est-il pas temps de demander aux Anglais d'accueillir sur leur sol le flux migratoire et de le gérer eux-mêmes, en désignant qui peut rester chez eux et qui ne le peut pas ? Cela aurait pour vertu, dès lors que les gens passent sur un ferry ou par le Channel, de limiter les risques, donc le nombre de vies humaines perdues lors des traversées.

S'agissant de l'Union européenne, dont la Manche est, depuis le Brexit, une frontière extérieure, il me semble que les conséquences du Brexit n'ont pas été tirées. L'accord expérimental « un pour un » visait, avez-vous dit, à attirer l'Union européenne. Nous avons auditionné un membre de la direction générale de la migration et des affaires intérieures de la Commission européenne (DG HOME) et nous n'avons pas eu le sentiment que la gestion de cette frontière faisait partie des préoccupations premières de cette dernière, nonobstant l'annonce par Ursula von der Leyen d'un plan d'action. Nous sommes un peu seuls pour gérer cette situation, qui concerne désormais aussi les côtes belges. Que pouvons-nous attendre de l'Union européenne ?

Enfin, la doctrine « zéro point de fixation », élaborée il y a quelques années pour éviter la formation de camps, dont les effets catastrophiques sont avérés, porte-t-elle ses fruits ?

M. Bruno Retailleau. Le déport vers la Belgique montre l'efficacité de nos dispositifs, que j'ai considérablement densifiés. C'est pourquoi j'estimais que les Britanniques ne payaient pas le prix qu'ils devraient payer. Je n'ai pas eu connaissance du détail du renouvellement triennal des accords de Sandhurst. La contribution britannique comprend une part fixe, portée à 580 millions, et une part indexée sur le résultat, qui pourrait augmenter bien davantage.

Toutefois, les Britanniques ne participent pas à l'effort humanitaire. Élu d'un département côtier, je connais bien la SNSM (Société nationale de sauvetage en mer), dont les bénévoles apportent leur concours aux navires que nous mettons à disposition en permanence – sur six navires, quatre sont des bâtiments militaires et deux sont affrétés. Il n'y a aucun financement britannique pour le volet humanitaire.

Par ailleurs, j'aurais aimé que ce renouvellement comporte des dispositions relatives aux dégradations. J'ai rencontré des agriculteurs et des habitants concernés ; il y a des franchises d'assurance. J'ai tenté, sans malheureusement recevoir un accueil favorable, d'inclure le soutien humanitaire et le soutien des communes. La maire de Calais vous dressera mieux que moi la liste des frais qu'elle assume, alors même que le problème excède de beaucoup les limites de l'action municipale. Peu importe.

Je pense comme vous que le cadre général est l'Union européenne, notamment parce que le code Schengen et le règlement Dublin III sont concernés. Je me suis aperçu que, après le Brexit, il y a eu une déconstruction du cadre et des relations en matière de gestion des flux migratoires, et que, en réalité, il n'y a rien. C'est ça, le problème.

Les pays de première admission, au premier rang desquels l'Italie, étaient très réticents à l'accord pilote. La Commission, au début, n'y était pas favorable. Nous sommes néanmoins parvenus à en obtenir le soutien officiel grâce au commissaire européen chargé de la migration.

Vous avez cité la déclaration de Mme von der Leyen. Il y a aussi le *common understanding* adopté lors du sommet entre l'Union européenne et le Royaume-Uni du 19 mai 2025. J'y étais ; à chaque instant, j'ai cherché à obtenir que la Commission soutienne la démarche de l'accord pilote, ce qu'elle a fait. Nous l'avons incluse dans le comité de suivi pour l'impliquer au maximum. Nous avons même proposé aux quatre ou cinq États réticents, qui avaient adressé une lettre à la présidente de la Commission pour s'opposer à la gestion européenne de cette frontière extérieure, de participer aussi au suivi. Mon successeur vous dira ce qu'il en est. Si nous ne changeons pas de cadre, tout repose sur la France, vous avez raison de le souligner.

L'accord pilote avait quatre objectifs. Le premier était de sauver des vies. Dès lors que certains migrants mouraient pendant la traversée et que ceux qui arrivaient vivants en Grande-Bretagne ne revenaient pas, il fallait créer une voie légale. Tel est l'objet de l'accord « un pour un » : une admission légale pour un éloignement.

Le deuxième objectif était de dissuader les passeurs et de casser leur modèle économique en disant qu'il existe désormais un risque de retour. L'une des faiblesses du Royaume-Uni est le délai de traitement des demandes d'asile, bien plus long que chez nous, ce qui cause des problèmes. En faisant en sorte que l'arrivée sur le sol britannique ne garantisse pas d'y rester, nous cassons le modèle économique des passeurs.

Le troisième objectif était d'eupéaniser la question. C'était un pied dans la porte.

Le quatrième, que j'ai mis en avant dans la négociation, était que le Royaume-Uni s'engage à réduire la forte attractivité de son économie. Le problème ne tient pas uniquement aux accords du Touquet ni à la seule gestion de la frontière. Le modèle britannique, très libéral – je pense notamment à l'absence de carte d'identité –, a des faiblesses énormes. Il fonctionne grâce au travail clandestin.

Le gouvernement travailliste l'a entendu. Un Livre blanc a été élaboré et remis au Parlement. Plusieurs paquets législatifs ont été discutés. Il n'y avait pas de contrôles, dorénavant il y en a. Seule quelques textes ont été adoptés pour le moment, mais les choses vont dans le bon sens.

Ainsi, par le biais de cet accord, nous avons réussi, petit à petit, non seulement à eupéaniser la question et à essayer de casser le modèle des passeurs, mais également à dire au Royaume-Uni que lui aussi avait une responsabilité, en raison de l'attractivité de son modèle.

Quant à la doctrine « zéro point de fixation », je n'y ai rien changé. Pendant l'année que j'ai passée au ministère, je me suis concentré sur le renforcement de la défense de nos côtes frontalières et j'ai passé beaucoup de temps à négocier l'accord pilote. Pour le reste, j'ai repris le cadre fixé par Bernard Cazeneuve, qui a élaboré et mis en œuvre cette doctrine, à laquelle je n'ai rien trouvé à redire. Il fallait à la fois éviter la constitution de points fixes, qui posent des problèmes d'insalubrité, et articuler les évacuations avec des mises à l'abri, sous l'autorité préfectorale. C'est fait correctement.

Mme Elsa Faucillon, rapporteure. En novembre 2024, vous affirmiez que le Royaume-Uni ne pouvait se contenter de déléguer le gardiennage – c'est le mot que vous avez utilisé – de sa frontière à la France et qu'il fallait engager avec lui un bras de fer – cette expression est aussi la vôtre. Qu'avez-vous exigé des Britanniques ? Surtout, qu'avez-vous réellement obtenu ?

M. Bruno Retailleau. Ce bras de fer devait se jouer dans deux domaines. Il y avait d'abord une dimension financière. La discussion avec les Britanniques, dès lors qu'il s'agit de livres sterling ou d'euros, c'est compliqué. Je voulais placer la barre le plus haut possible, pour des raisons objectives : il s'agissait d'être en position de force, au moins mentalement, pour négocier le renouvellement triennal. Par exemple, s'agissant du cantonnement des CRS à Calais, nous louions des chambres d'hôtel. Mieux valait, et nous y sommes parvenus, réaliser un cantonnement en dur sous la maîtrise d'ouvrage de l'État. Dans une négociation, il faut parvenir à fixer un cadre et essayer de faire monter les enchères au maximum pour que les termes de l'accord soient aussi avantageux que possible.

En second lieu – si l'on excepte la question européenne, qui ne concernait que très peu la partie britannique –, venait la question de l'attractivité, élément majeur de cette migration. Des gens ont traversé l'Afrique dans des conditions horribles et arrivent à Calais pour aller de l'autre côté de ce qui leur semble être un lac, et qui est en réalité une mer dangereuse ; ils sont très difficiles à retenir. Les passeurs abusent de leur situation et utilisent des moyens violents – j'ai constaté sur des captures vidéo réalisées par nos services leur brutalité, même quand la mer est mauvaise. Si on ajoute à cela le magnétisme de l'économie et du système britannique...

Je me suis rendu au Royaume-Uni avec le président de la République pour le sommet franco-britannique de juillet 2025, au cours duquel ont été abordées plusieurs questions. En

matière militaire, les accords de Lancaster House ont été renforcés. En matière migratoire, je me souviens très bien avoir soulevé le problème auprès de Keir Starmer, en présence du président de la République française, Emmanuel Macron. Je pense que, pour la première fois, le gouvernement britannique l'a pris en compte. Il y a eu un vrai travail – un Livre blanc, un paquet législatif. Il y a eu des avancées, certes insuffisantes. Par exemple, les contrôles de leur inspection du travail ne sont pas du tout menés comme les nôtres. Ils en ont pris conscience et, à mon avis, ils ne reviendront pas en arrière. J'espère que le paquet législatif sera intégralement adopté.

Mme Elsa Faucillon, rapporteure. S'agissant des conditions de vie des personnes exilées, le tribunal administratif de Lille, peu après que vous avez cessé d'exercer vos fonctions, a enjoint à l'État, dans le Dunkerquois, de prendre des mesures, qui sont progressivement appliquées. Pourquoi, alors même que les élus locaux et les habitants de la région voient bien dans quel état sont les personnes exilées, dans quelles conditions dramatiques elles vivent, manquant souvent d'eau, d'accès à la santé publique, de nourriture, de vêtements, faut-il qu'une décision de justice enjoigne à l'État d'agir ?

M. Bruno Retailleau. L'État n'attend pas que des décisions de justice soient rendues. Le phénomène de migration de masse est, en tout état de cause, un drame pour les gens déracinés. Si ces gens en arrivent là, c'est parce qu'ils sont guidés par des filières. Il y a des trafiquants, il y a des criminels. Il y a aussi une fausse générosité, qui consiste à faciliter les migrations massives, qui sont des drames. Franchement, les services de l'État se déploient constamment – ce fut le cas avant moi, pendant mon ministère et après moi –, au quotidien, sous la responsabilité des préfets, pour faire en sorte que les migrants bénéficient d'un soutien, en mobilisant de nombreux dispositifs.

Beaucoup relèvent de l'action sociale, pour leur offrir un hébergement salubre, une aide médicale, un accès à l'eau. Au demeurant, si mon prédécesseur Bernard Cazeneuve a pris la décision de démanteler les points de fixation, c'était à juste titre, parce que leur existence encourageait les trafics, entretenait des poches d'insalubrité et provoquait des situations très tendues avec la population locale.

C'est en adoptant une politique de fermeté que nous réduirons les drames humains. Je ne vous en assure pas moins que les services de l'État, aux abords de la Manche et de la mer du Nord au premier chef, agissent d'abord pour sauver des vies. En 2025, nous en avons sauvé plus de 6 000. C'est d'abord cela que font les policiers et les gendarmes.

Parmi les vidéos que j'ai visionnées, il en est une où l'on voit un embarquement à bord d'un *taxi-boat* longeant la côte. On voit des rouleaux – la mer est mauvaise. Une mère de famille, accompagnée de ses enfants, doit embarquer. Les passeurs la frappent avec des bâtons car elle veut reculer, voyant bien que la mer est mauvaise.

L'action de l'État est générale : elle consiste à aider dans tous les domaines humanitaires, de l'accès à l'eau potable à l'hébergement, mais aussi à démanteler les filières. C'est ça, l'action de l'État au quotidien. Une vingtaine de millions d'euros est dépensée à cette fin chaque année.

Mme Elsa Faucillon, rapporteure. Si 20 millions sont consacrés à l'aide humanitaire, le renouvellement triennal de l'accord de Sandhurst prévoit 580 millions, soit bien davantage. La seule partie financière montre un déséquilibre entre les mesures qui visent à entraver et celles qui tendent à satisfaire des besoins humanitaires fondamentaux.

En ce qui concerne Calais, le tribunal administratif a dû, en 2017, enjoindre à l'État de se conformer à l'obligation de mettre à disposition des W.C., des douches, de l'eau potable et de la nourriture. Dans vos propos, je crois entendre qu'il ne faut pas trop bien satisfaire les besoins humanitaires car les personnes risqueraient de venir en plus grand nombre. Est-ce cela que vous dites, monsieur le ministre ?

M. Bruno Retailleau. Non. Je l'ai dit, les Britanniques n'ont pas souhaité contribuer au financement de l'action humanitaire. Or je considère que celle-ci n'incombe pas uniquement à la France. Je considère aussi, dès lors que ce point géographique concentre 30 % de l'immigration irrégulière de l'Europe, qu'il faut européeniser le problème. Je souhaite que contribuent et la Grande-Bretagne, dans le cadre des accords de Sandhurst, et l'Union européenne.

En ce qui concerne l'action de l'État, il faut décourager ces migrations illégales, parce qu'elles ne respectent pas nos lois. Il n'y a pas de République si les lois ne sont pas respectées. Le respect des lois s'impose aussi bien aux étrangers qu'à nos concitoyens, dans la même mesure. Ceux qui encouragent leur transgression sont complices.

Par ailleurs, l'État s'acquitte de la charge humanitaire qui lui incombe. Je suis allé à plusieurs reprises sur le terrain, notamment avec la marine nationale lorsqu'il s'est agi d'élaborer une nouvelle doctrine d'intervention maritime. En regardant travailler les préfets, j'ai constaté que cette idée de sauver des vies humaines, qui est au cœur de l'action de l'État, guide chaque décision. Vraiment. Je l'ai ressenti à tous les échelons.

La gestion de cette charge est complexe. Croyez-moi, les services de l'État, notamment sous l'autorité du préfet, interviennent dans de nombreux domaines, et c'est lourd. Vous avez reçu Bertrand Gaume, le préfet de région ; il vous aura mieux expliqué que je ne pourrais le faire la nature de l'action de l'État : la distribution de vêtements, de nourriture, d'eau potable, l'hébergement, etc.

Mme Elsa Faucillon, rapporteure. J'en viens à un sujet fréquemment évoqué au cours de nos travaux : le flou qui semble persister entre terre et mer.

Quand nous les avons auditionnés, le préfet maritime et le directeur du Cross (centre régional opérationnel de surveillance et de sauvetage) Gris-Nez ont été très clairs : les forces de l'ordre – la gendarmerie et la police nationale, je ne parle pas de la gendarmerie maritime – n'ont pas à intervenir dès lors qu'il y a de l'eau salée.

Pourtant, on a vu des forces de l'ordre aller dans l'eau et crever des embarcations pour empêcher leur passage, ce qui, aux yeux de certains, et aux miens, peut représenter un danger pour les personnes embarquées. Cela nous a été confirmé par différents acteurs de la mer lors de leur audition : un danger est avéré à partir du moment où il y a dix centimètres d'eau, *a fortiori* s'il y a des enfants.

Dans le cadre de vos fonctions de ministre de l'intérieur, avez-vous dû rappeler aux forces de sécurité ce cadre légal, c'est-à-dire l'interdiction d'intervenir à partir du moment où les personnes sont sur l'eau ? Dans l'affirmative, sous quelle forme l'avez-vous fait ?

M. Bruno Retailleau. Il y a deux choses. D'une part, il y a la doctrine d'intervention en mer, qui dépend à la fois du secrétariat général de la mer, du ministère de l'intérieur et du ministère de la justice. D'autre part, il y a le cadre que vous avez rappelé, qui était absolument

clair. J'ai souhaité le faire évoluer et j'ai beaucoup œuvré en ce sens ; je n'étais plus ministre lorsque sa nouvelle version a été mise en œuvre en fin d'année dernière.

Il faut s'adapter en permanence ; comme sur un champ de bataille, on livre aux trafiquants et aux organisations criminelles une guerre, avec la dialectique du glaive et du bouclier.

À l'origine, les migrants passaient par le tunnel ou par les bateaux ; on a réussi à rendre hermétiques les passages par les liaisons fixes. Ils se sont ensuite déportés sur les *small boats* et utilisent désormais les *taxi-boats*, qui rapportent beaucoup. Ces derniers transportent de plus en plus de personnes, qui sont exposées à un risque de noyade accru puisque les passeurs retirent les gilets de sauvetage. Ils enlèvent même les fonds rigides des bateaux, qui peuvent alors se replier sur eux-mêmes – c'est l'effet portefeuille, qu'on vous a peut-être déjà expliqué.

Le plus grave, du point de vue humanitaire, c'est de laisser partir des bateaux surchargés en pleine mer, car le risque est alors maximal. C'est la raison pour laquelle j'ai beaucoup œuvré à l'évolution de cette doctrine, nécessaire mais difficile ; en effet, cette évolution ne dépendait pas seulement du ministère de l'intérieur, mais aussi de la marine nationale, notamment. Que ces bateaux prennent la haute mer est un risque en soi, *a fortiori* quand elle est formée.

Je n'ai pas connaissance des dernières informations relatives à l'application de cette nouvelle doctrine, mais il vaut mieux intervenir là où l'eau est peu profonde pour retenir ces femmes, ces enfants et ces hommes que les laisser partir ; pour sauver des vies humaines, il vaut mieux retenir les embarcations. Pour moi, ne pas le faire serait quasiment de la non-assistance à des personnes qui vont être en danger.

Dès mon arrivée, j'ai constaté qu'il y avait plusieurs choses à changer : le cadre européen, qui a été ma priorité ; la coordination sur le trait de côte, qu'il fallait améliorer pour rendre la police et la gendarmerie plus agiles afin d'éviter les déperditions lors des passages de l'une à l'autre ; enfin, la doctrine d'intervention en mer.

Mme Elsa Faucillon, rapporteure. Ma question portait sur les interventions qui ont eu lieu avant ou en dehors de l'application de ces nouvelles méthodes d'interception. En effet, afin d'éviter toute mise en danger, ces nouvelles méthodes sont soumises à plusieurs conditions : la présence d'un faible nombre de personnes à bord, leur identification comme étant des passeurs, et une situation météorologique favorable. Je ne défends pas ces nouvelles méthodes, mais leur cadre juridique, que je considère comme fragile, nous a été expliqué.

Je parle d'interventions, dont certaines ont été filmées, au cours desquelles, dans des eaux peu profondes, des policiers à pied crèvent les boudins des bateaux, alors même que quatre-vingts personnes sont à bord. Ils suivent le raisonnement que vous avez évoqué : il vaut mieux empêcher un départ plutôt que de laisser filer le bateau. De telles pratiques se situent en dehors du cadre légal – elles ne sont légalement plus possibles une fois les personnes dans l'eau.

Quand vous étiez ministre de l'intérieur, vous êtes-vous attaché à rappeler ce cadre légal ou à l'inverse, dans la perspective de l'application des nouvelles méthodes d'interception, avez-vous cautionné ce genre de méthodes ?

M. Bruno Retailleau. Non, clairement, je n'ai pas cautionné ces méthodes. C'est la raison pour laquelle j'ai tout de suite voulu changer le cadre d'action, qui était précisément déterminé et très limité. À aucun moment je n'ai voulu anticiper.

Très franchement, je ne sais pas du tout comment est appliquée la nouvelle doctrine d'intervention en mer. Si elle n'a pas suffisamment évolué, je suis favorable à la modifier encore. Quand les bateaux sont tout proches de la côte – pas à 300 mètres, évidemment – et qu'on connaît les dégâts susceptibles de se produire, il vaut mieux sauver les personnes à bord. Il vaut toujours mieux sauver les gens.

Mme Elsa Faucillon, rapporteure. Venons-en à l'accord pilote « un pour un », que vous avez déjà évoqué. Vous êtes vous-même sénateur ; pourquoi avez-vous estimé qu'il pouvait échapper au Parlement ? Le principe de réadmission sur le territoire français, acté dans cet accord, nécessitait à lui seul un passage au Parlement.

Par ailleurs, vous avez dit que compte tenu du faible nombre de personnes concernées, cet accord visait plutôt à interpeller l'Union européenne. J'avoue ne pas bien comprendre en quoi l'Union européenne pourrait être interpellée, puisque la réadmission se fait sur le sol français. De plus, sur notre territoire, les personnes réadmises et dublinées disparaissent dans la nature.

M. Bruno Retailleau. Je considère que cet accord relève de l'arrangement : sa portée est limitée à un petit nombre de personnes ; il est neutre – un pour un – et expérimental ; il peut être interrompu ; il ne transgresse aucune règle européenne ou internationale.

L'Union européenne était totalement opposée à engager ne serait-ce qu'un petit doigt dans la question frontalière entre la France et le Royaume-Uni. J'ai trouvé une situation de blocage total lors de mon arrivée au ministère de l'intérieur ; la commissaire européenne aux affaires intérieures était alors Ylva Johansson, remplacée ensuite par Magnus Brunner.

Cet accord a permis d'obtenir le soutien du commissaire européen et d'Ursula von der Leyen – le président Huyghe a rappelé sa déclaration datant de quelques mois –, et d'aboutir à un dispositif qui ne suscitait plus l'opposition des pays de premier accueil, alors qu'ils avaient écrit à la Commission pour s'opposer à cette idée. Le code Schengen et le règlement Dublin s'appliquent toujours ; les dublinés pourraient parfaitement être renvoyés dans le pays de premier accueil.

Cet accord ne règle pas tout, c'est vrai ; c'est un accord expérimental. Vous ne trouverez pas une seule déclaration de ma part faisant état d'une révolution ! J'ai appliqué la stratégie du pied dans la porte, qu'il faut poursuivre.

J'ai progressivement désamorcé les résistances des pays du sud de l'Union européenne, notamment de l'Italie, à l'européanisation de la frontière extérieure. Géographiquement, il s'agit désormais d'une frontière extérieure de l'Union européenne, à laquelle celle-ci doit s'intéresser ; on le voit bien avec le pacte sur la migration et l'asile et le règlement « retour ». Cet accord pilote a pour première vertu d'intégrer l'Union européenne à la résolution du problème, en nous sortant d'un face-à-face exclusif avec le Royaume-Uni.

Mme Elsa Faucillon, rapporteure. Je ne suis pas la seule à exprimer ma surprise ; d'autres personnes, que nous avons auditionnées, se sont étonnées du franchissement d'une ligne rouge historique, consistant à intégrer le principe de réadmission dans un accord sans que celui-ci soit soumis au Parlement. Ce dernier aurait pu en examiner la légalité puisqu'il touche notamment au respect des libertés individuelles. En tant que sénateur, je suis sûre que vous auriez estimé que faire échapper cet accord à l'examen du Parlement posait problème.

Dans le cadre de cette commission d'enquête, j'ai à cœur que les conditions de vie des personnes exilées et la dignité de ceux qui sont morts dans la Manche soient prises en considération. Elles ne doivent pas être traitées comme des données marginales de la situation dans le Calaisis et le Dunkerquois. En tant qu'ancien ministre de l'intérieur, souhaitez-vous dire quelque chose aux familles endeuillées par ces traversées ?

M. Bruno Retailleau. Bien sûr. Je souhaite leur dire qu'en gérant cette frontière, mon pays, la France, a un objectif : sauver des vies humaines. Ce ne sont pas que des mots, ce sont des actes : l'an dernier, nous avons sauvé plus de 6 000 personnes, enrôlées par des trafiquants d'êtres humains qui les poussent, dans des conditions sordides et inhumaines, à prendre des risques parfois mortels.

Je suis arrivé au ministère de l'intérieur à la fin de l'année 2024. Je me souviens que vous aviez posé une question d'actualité à ce sujet, madame la rapporteure. Entre 2024 et 2025, le nombre de décès a diminué : nous en avons dénombré 78 en 2024 et 31 en 2025. C'est beaucoup trop.

Je veux dire à ces familles ma compassion. Bien évidemment, aucune déclaration ne permettra à ceux qu'elles ont perdus, qui ont disparu en mer, de revenir à la vie.

En tant qu'hommes et femmes politiques, nous devons faire en sorte que ces drames ne se reproduisent pas. Pour ce faire, il y a l'action de l'État en mer, l'action de la SNSM et celle de nos compatriotes bénévoles, qu'on oublie trop souvent. L'État mobilise des moyens pour lutter contre les passeurs, qui gagnent jusqu'à 150 000 euros par bateau, à raison de 2 000 à 3 000 euros par personne – ils en entassent de plus en plus dans les embarcations.

L'objectif de l'État a toujours été le même, quel que soit le ministre : essayer de sauver des vies humaines. Et on sauve ces vies en faisant respecter les lois.

Mme Elsa Faucillon, rapporteure. J'entends vos propos, mais il me semble que vous faites mine d'ignorer les responsabilités très concrètes des pays d'arrivée – la France, le Royaume-Uni et les autres pays européens – dans certains conflits, dans le dérèglement climatique et dans différentes interventions dans le Sud global, qui provoquent les départs des migrants.

Partout où des chercheurs se sont attachés à examiner l'externalisation des frontières, les différentes manières d'empêcher les départs coûte que coûte – ce que vous appelez sauver des vies – prennent parfois la forme d'une militarisation des frontières qui ne fait que rendre les passages encore plus dangereux.

Sur le littoral nord se produit un phénomène que nous avons constaté aussi en Libye : les départs se sont déportés vers la Tunisie, sans que cela se passe mieux pour les exilés – leurs routes sont plus longues et parfois plus dangereuses. En France, chercher à empêcher les départs coûte que coûte a entraîné leur déplacement, vers le nord et vers le sud, rallongeant d'autant les routes des exilés.

Aviez-vous connaissance de ces éléments quand vous aviez à prendre des décisions politiques concernant le littoral nord ?

M. Bruno Retailleau. Madame la rapporteure, nous sommes là pour nous parler franchement : je ne partage pas votre analyse. Je ne pense pas que la France soit responsable de toute la misère du monde. Je ne pense pas non plus qu'elle ait une responsabilité particulière dans ces phénomènes migratoires.

Nous en connaissons les causes, vous les avez soulignées : le dérèglement climatique et l'appauvrissement des pays, qui tient souvent à la nature dictatoriale de leurs régimes, qui affament le peuple. La responsabilité ne repose pas uniquement sur des facteurs extérieurs. La France ne déclenche pas de conflits ; je réfute donc l'idée selon laquelle notre pays aurait plus de responsabilité qu'un autre – en particulier ceux dont sont originaires ces migrations.

Je ne souscris pas non plus à votre deuxième affirmation.

J'ai été très étonné lorsque j'ai participé à mon premier Conseil justice et affaires intérieures (JAI). J'y allais un peu par obligation, redoutant un fonctionnement bureaucratique lourd, et je me demandais ce qu'un ministre de l'intérieur pourrait en retirer en matière d'efficacité. Je me suis pris au jeu, parce qu'on y noue des liens et parce que je profitais de chaque réunion multilatérale pour organiser cinq ou six réunions bilatérales, ce qui m'a permis de désamorcer les critiques de l'accord-pilote.

Alors que ce Conseil JAI réunit des gouvernements de droite, de gauche, du centre et d'ailleurs, j'ai été frappé par le consensus sur l'immigration. C'est la démocratie ; tous les peuples européens veulent de la fermeté et la reprise du contrôle sur ces migrations. L'Italie a réduit drastiquement l'immigration illégale. Plus largement, l'Union européenne a fait état d'une diminution de plus de 20 % de l'immigration irrégulière, parce que des dispositifs ont été appliqués.

Deux écoles s'opposent : vous dites que moins on empêchera et plus on traitera le problème. Je ne le pense pas. Nous vivons un basculement de l'histoire : la guerre est de retour, y compris en Europe – j'étais en Ukraine la semaine dernière ; le dérèglement climatique se poursuit ; les tensions démographiques s'accroissent entre des pays vieillissants et des pays connaissant une explosion démographique. Nous ne sommes sans doute qu'au début de ces phénomènes migratoires. Si l'on adresse un signal disant : « Venez, on n'empêchera rien », nous serons submergés.

La première fois que j'ai rencontré mon homologue danois, social-démocrate, je l'ai interrogé sur le paquet de mesures prises par les sociaux-démocrates, qui tenaient à conserver un standard élevé pour leur modèle social. Je lui ai dit : « Je ne comprends pas, vous n'avez pas mis en œuvre l'externalisation des demandes d'asile que vous aviez prévue avec le Rwanda ? » Parce qu'il bénéficie d'un *opt-out* de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), le Danemark pouvait se permettre ce que d'autres pays membres ne pouvaient pas se permettre. Je me suis étonné que, sans même mettre en œuvre cette externalisation, ils aient diminué l'immigration de 80 % en quatre ans – vous retrouverez les chiffres exacts.

Il m'a répondu : « Ces deux ou trois dernières années, on a constaté que l'annonce de mesures très fermes vaut tout autant que leur application. » On s'imagine, m'a-t-il expliqué, des gens quittant spontanément leur pays, alors qu'en réalité, ils sont encadrés, de façon brutale, par des filières migratoires, des trafiquants. Parce que ceux-ci cherchent à gagner un maximum d'argent de la façon la plus simple possible, ils pratiquent une sorte de benchmark et dirigent les flux d'êtres humains vers les pays où les passages sont les plus faciles, se détournant de ceux où les passages sont les plus difficiles.

Ces choses-là sont établies au niveau européen ; quelle que soit leur étiquette politique, les ministres de l'intérieur savent très bien que le laxisme engendrera toujours plus de misère et profitera en premier lieu aux filières de la criminalité organisée, qui pratiquent différents trafics.

Mme Elsa Faucillon, rapporteure. Vous avez été ministre, vous avez eu l'occasion d'appliquer cette fermeté : considérez-vous que la fermeté déployée par les ministres de l'intérieur successifs sur le littoral nord a été efficace ?

M. Bruno Retailleau. Je me suis toujours défini comme un ministre de cohabitation, sans majorité à l'Assemblée. Nous avons pourtant fait bouger les choses. Ma première action comme ministre de l'intérieur a concerné le règlement « retour », qui était ma priorité dans les Conseils JAI. Au départ, ce n'était pas simple.

Malheureusement, je n'ai pas pu me servir de certains leviers pour répondre à cette demande de fermeté. On le sait désormais : l'immigration a échappé à notre contrôle. Si on est démocrate, on doit écouter les Français, qui nous demandent à juste titre de reprendre la main.

Nous avons obtenu des résultats ; je pourrai vous communiquer ultérieurement le nombre de filières démantelées et de trafiquants arrêtés. Le nombre de morts a diminué, alors même que la météo, en 2025, ne nous était pas favorable : meilleures sont les conditions météorologiques et plus nombreux sont les passages. Si les départs se font maintenant aussi depuis la Picardie et la Belgique, c'est bien parce qu'il y a une meilleure étanchéité, qui nous permet de sauver des vies. Je considère donc que ces politiques ont eu un certain succès, bien qu'elles n'aient pas tout réglé, loin de là.

J'avais déployé des contrôles dans la profondeur du territoire. Au départ, les *small boats* opéraient sur l'estran, sur les plages, où nous essayions de les intercepter ; puis, les *taxi-boats* ont modifié les conditions de départ. Pour être efficaces, il faut intervenir bien avant.

Lorsque j'étais ministre de l'intérieur, j'ai beaucoup discuté avec mon homologue allemand : la législation allemande ne permet pas aux forces de l'ordre d'intervenir dans les hangars pour confisquer les bateaux. On connaît les filières d'importation : la Chine, la Turquie et l'Allemagne.

Il reste encore beaucoup de choses à faire, notamment l'eupéanisation et l'instauration de contrôles dans la profondeur du territoire. Mais je considère que l'action que j'ai menée en 2025 a constitué une avancée : j'ai eupéanisé la question – ce que personne n'avait encore fait –, resserré la coordination entre la gendarmerie et la police, mobilisé des réservistes et des compagnies de marche et fait évoluer la doctrine d'intervention en mer – nous verrons ce que donnera la nouvelle version.

Il faut avoir la modestie et l'humilité de reconnaître que ce problème est bien trop complexe pour être résolu d'un simple coup de baguette magique.

M. le président Sébastien Huyghe. J'en viens à une question que j'ai déjà posée à M. Darmanin lors de l'audition précédente. Vous avez défendu, avec lui, un ensemble législatif visant à lutter contre la criminalité organisée, composé de deux textes, l'un relatif à l'intérieur, l'autre à la justice. Nous avons vu que l'organisation des filières de passeurs avait beaucoup de similitudes avec celle des filières de narcotrafic : elles sont également internationales. Les textes que nous avons adoptés sont-ils, selon vous, parfaitement adaptés pour démanteler ces filières ou, en tout cas, pour les combattre ?

M. Bruno Retailleau. Absolument. La lutte contre les trafiquants m'a beaucoup occupé. Vous savez d'où est venue la proposition de loi contre le narcotrafic : j'avais moi-même utilisé le droit de tirage de mon groupe au Sénat pour obtenir la création d'une commission d'enquête, comme la vôtre, c'est-à-dire transversale, et un texte de loi a ensuite été forgé à partir de ses conclusions.

Les techniques spéciales de renseignement aident beaucoup nos services. L'Oltim, l'Office de lutte contre le trafic illicite de migrants, est un outil fondamental. La criminalité organisée est une hydre dont les activités, on le voit de plus en plus, peuvent être diverses – trafic d'êtres humains, de drogue et d'armes mais aussi contrebande de cigarettes – et les actions menées à son encontre affaiblissent toutes les autres.

Persuadé qu'il vaut toujours mieux taper au portefeuille, comme on le fait en matière de criminalité organisée et de narcotrafic, j'ai constitué la Certim (cellule d'échange de renseignements sur le trafic de migrants) afin de mettre autour de la table l'ensemble des services de l'État, notamment Bercy, la DGSE (direction générale de la sécurité extérieure), la DGSI (direction générale de la sécurité intérieure) et les services du ministère de l'intérieur. Nous avons suivi la même intuition pour la criminalité organisée en unifiant la scène judiciaire, avec la création du Pnaco (parquet national anti-criminalité organisée), un peu sur le même modèle qu'en matière de terrorisme, et en unifiant l'état-major – la direction nationale de la police judiciaire (DNPJ) joue un rôle de chef de file à l'égard de l'ensemble des services concernés, qu'ils dépendent de Bercy, de la justice, s'agissant du service national du renseignement pénitentiaire, ou du ministère de l'intérieur. S'agissant de la lutte contre les filières, j'ai souhaité qu'il y ait également une déclinaison territoriale, qui reposait alors sur quatorze cellules. Je ne sais pas si mon successeur en a créé d'autres : il faudra lui poser la question si vous ne l'avez pas reçu. Cela nous a permis de tracer les flux financiers et d'échanger d'une manière beaucoup plus efficace et rapide, dans un État qui est certes centralisé mais trop souvent cloisonné.

Ma réponse est donc oui pour l'usage des techniques de renseignement et oui pour le développement d'une approche plus globale, plus intégrée et plus transversale de l'État, dans ce domaine et dans celui de la lutte contre la criminalité organisée. La Certim est une sorte de task force financière et de renseignement.

M. Marc de Fleurian (RN). Monsieur le ministre d'État, vous êtes à l'origine de l'accord « un pour un ». Vous avez parlé des négociations qui ont eu lieu et des interactions que vous avez eues à ce sujet avec la Commission européenne, le Royaume-Uni et les différents services de l'État. Les élus locaux, quant à eux, ont trouvé vexatoire la façon dont l'accord a vu le jour puisqu'ils n'ont été consultés ni avant ni après, lors de sa mise en œuvre, alors que celle-ci pouvait avoir des conséquences pour le Calaisis, dont j'ai l'honneur d'être le député. Par ailleurs, je m'interroge sur le principe même de cet accord, qui est de transformer une voie illégale en voie légale pour dire qu'on a résolu le problème.

Comme votre prédécesseur au ministère de l'intérieur et devant cette commission, Gérard Darmanin, vous avez évoqué les solutions diplomatiques à élaborer avec nos voisins britanniques et avec l'Union européenne, en particulier la Commission. En revanche, vous n'avez pas parlé du cadre juridique national, notamment constitutionnel. Le rétablissement du délit de séjour irrégulier est un peu mon cheval de bataille durant ces auditions, mais de nombreux élus locaux, dont Natacha Bouchart, que vous avez mentionnée, et le groupe parlementaire Rassemblement national font la même proposition que moi.

M. Bruno Retailleau. Nous nous sommes rencontrés à plusieurs reprises. J'ai également rencontré des élus locaux, en groupes, et j'ai eu des contacts avec Natacha Bouchart : j'ai tenu les élus au courant. En tout cas, ils connaissaient le cadre dans lequel je voulais me placer, et je pense que beaucoup d'entre eux partageaient mon analyse, qui était qu'il fallait européaniser la question parce qu'on ne pouvait pas rester dans un face-à-face. Je le crois vraiment, et je comprends que ce sont les élus qui sont confrontés quotidiennement au poids et à la charge des désordres, notamment migratoires.

J'ai évoqué tout à l'heure les quatre objectifs de l'accord. L'européanisation était pour moi essentielle, beaucoup plus que la dimension quantitative, qui est très faible. Je trouve que le développement d'une voie légale et des réadmissions a quand même un sens. Quand on sait que des gens vont être acceptés au Royaume-Uni, pourquoi les exposer à un maximum de risques ? Autant ouvrir une voie légale ; sinon, on les encourage à prendre des *small boats* ou des *taxi-boats*. Quant à la réadmission, l'idée était de décourager les passeurs et de casser leur modèle économique en disant aux gens qu'ils étaient susceptibles d'être renvoyés si, une fois arrivés sur le sol britannique, ils ne se trouvaient pas en situation régulière. C'était l'intuition, dans le contexte, je le redis, d'un très faible nombre.

La question de la modification de la Constitution fera sans doute l'objet d'un débat dans quelques mois. J'en suis même absolument convaincu.

J'ai proposé de rétablir le délit de séjour irrégulier. François Hollande avait défait cette disposition en 2012 en s'appuyant, faussement, sur une jurisprudence européenne qui proscrivait l'emprisonnement mais pas du tout le délit lui-même. Il a une portée symbolique, mais son effectivité sera un peu amoindrie après l'adoption du règlement « retour ».

Le rétablissement de ce délit avait deux objectifs. Le premier était, je l'ai dit, symbolique : quand vous entrez illégalement dans une maison, ce n'est pas normal, c'est illégal. Mais le principal bénéfice que je voyais était la possibilité d'avoir ainsi des moyens d'investigation. Le problème, en effet, est de déterminer le parcours et le pays d'origine des étrangers en situation irrégulière. On aurait pu obtenir par ce biais des moyens, certes insuffisants mais supérieurs à ceux dont nous disposons, pour procéder à des investigations. Le règlement « retour », qui devrait être définitivement adopté dans quelques semaines, comporte un article – en faveur duquel j'ai beaucoup poussé – permettant de donner accès à certains contenus, informatiques ou issus des téléphones, dont on se sert beaucoup dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et qui serviront aussi à reconstituer des parcours.

La charge symbolique du rétablissement du délit de séjour irrégulier serait importante, mais le règlement « retour » permettra déjà d'aboutir au résultat que je souhaitais.

Mme Stella Dupont (NI). Vous avez indiqué que la France ne pouvait pas accueillir toute la misère du monde. J'ajoute qu'elle doit, néanmoins, en prendre toute sa part.

Le respect des droits fondamentaux, des droits humains et de nos engagements internationaux est, de mon point de vue, une base essentielle, qu'un État de droit se doit de garantir. Lorsqu'il est nécessaire d'aller devant les tribunaux – il faut, malheureusement, que les associations s'en chargent en général – pour avoir ne serait-ce que des douches, des toilettes et un accès à l'eau, comme une décision de justice de décembre 2025 l'a demandé pour Dunkerque, on est très loin de ce que vous appelez une politique exemplaire. Je regrette qu'on reste dans une logique qui fragilise, voire annihile, la dignité humaine. Vous conviendrez quand

même que l'accès à des douches, à des toilettes et à l'eau est un besoin de base. Je suis donc en désaccord avec l'idée que la politique menée est pleinement satisfaisante.

Je souhaiterais savoir si vous avez été associé à la renégociation du traité de Sandhurst, qui a abouti, et quel est globalement votre avis sur ce qui a alors été décidé.

M. Bruno Retailleau. Non, je n'ai pas été associé et c'est normal. J'ai commencé les discussions, mais c'était l'époque où, évidemment, nous n'étions pas d'accord sur les montants. Quand on entre dans une négociation, chacun est sur un point haut ; ensuite, petit à petit, on chemine. Je pense que mon successeur a fait ce qu'il fallait pour négocier au mieux. On est ainsi passé de 540 à 580 millions d'euros pour la période triennale et un autre volet, non pas fixe mais relatif aux résultats des opérations, a été prévu. Même si je n'ai pas eu connaissance du détail de l'accord, je pense qu'il va dans le bon sens. Je ne sais pas si l'aspect humanitaire et le coût des dégâts touchant des communes, des agriculteurs ou des habitants ont été pris en compte ou non. Je ne le crois pas, mais en vérité je n'en sais rien du tout. Non, sur ce point, je n'ai rien de particulier à dire. Quand on n'est plus ministre, on n'a rien à faire dans une discussion interétatique.

Il y a un paradoxe. Je ne soutenais pas le gouvernement de l'époque – vous le faisiez peut-être plus que moi – mais dès lors que l'État prend la décision d'éviter tout point de fixation, il est très compliqué d'organiser une aide humanitaire. Pour mettre à disposition des toilettes, par exemple, il vaut mieux créer un camp, mais cela revient à organiser un point de fixation. Je me sens solidaire des ministres qui m'ont précédé, même de ceux qui n'étaient pas du même parti politique que moi.

S'agissant des règles, je vois un autre paradoxe. Les gens qui franchissent illégalement nos frontières ne les respectent pas. L'État, lui, essaie ensuite de sauver des vies humaines, de récupérer ce qu'il peut, malgré la situation budgétaire impossible que vous connaissez parfaitement. On en est là. Ceux qui ne respectent pas les règles, ce sont les passeurs, qui conduisent des gens à franchir illégalement nos frontières.

Mme Stella Dupont (NI). Il n'en reste pas moins que ces gens se trouvent sur notre territoire.

M. Bruno Retailleau. Bien sûr. Les forces de sécurité sont là d'abord pour servir notre pays et, surtout, pour sauver des vies humaines. Vous regarderez les statistiques : il n'y a jamais eu autant de policiers et de gendarmes blessés – ils sont de plus en plus nombreux à l'être. Nous avons désormais affaire à des trafiquants aguerris. Certains viennent d'Afghanistan, ils ont connu des tas d'opérations ; ils sont très dangereux. L'État – c'est-à-dire nous, mais aussi les fonctionnaires, les agents publics qui sont sur place – fait le maximum. Tout le monde a à cœur d'apporter une aide humanitaire et médicale ou de distribuer des vêtements pour aider les gens, et c'est fait, croyez-moi.

M. le président Sébastien Huyghe. Merci, monsieur le ministre.

La séance s'achève à treize heures quinze.

Membres présents ou excusés

Présents. —Mme Stella Dupont, Mme Elsa Faucillon, M. Marc de Fleurian ;
M. Sébastien Huyghe, Mme Danielle Simonnet

Excusés. — M. Charles Fournier