



...Le rapport d'information sur

LES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX EN MATIÈRE MIGRATOIRE

Réalité méconnue : la France est, en matière migratoire, partie à une myriade d'instruments internationaux qui forment un véritable droit parallèle de l'entrée et du séjour des étrangers en France, rarement abordé au cours des débats parlementaires car il échappe largement à la compétence du législateur. Dans ce contexte, la commission des lois a souhaité, par une mission d'information transpartisane dont les rapporteurs étaient Muriel Jourda, Olivier Bitz et Corinne Narassiguin¹, donner à ce sujet l'attention qu'il mérite.

Au terme de ses travaux, la mission d'information fait le constat d'un « **désordre** » dans la politique internationale migratoire de la France, matérialisée par des instruments juridiques nombreux (197), d'un objet et d'une portée juridique variables, et dont l'application effective est aléatoire. Elle invite donc à une rationalisation du recours à ces instruments incontournables de toute politique migratoire nationale.

Les rapporteurs ont par ailleurs souhaité accorder **une attention spécifique aux accords internationaux conclus avec deux États partenaires : le Royaume-Uni et l'Algérie**. La coopération transfrontalière avec le Royaume-Uni repose en effet depuis les années 1990 et la mise en service du tunnel sous la Manche sur des traités *ad hoc*. **L'échec de ce cadre dit « du Touquet » est flagrant et le maintien d'un *statu quo* faisant de la France le gestionnaire de fait de la frontière britannique n'est plus acceptable, au regard notamment des conséquences qu'entraîne ce déséquilibre dans le Calaisis**. La pression migratoire constante dans la région entraîne en effet **des conséquences insupportables sur les plans sécuritaire, humanitaire et économique**. Si la mission d'information salue les efforts conjugués de l'État et des collectivités pour faire face à cette situation, elle considère que **le compte n'y est pas du côté des autorités britanniques**. Un dialogue doit donc, à l'évidence, être engagé pour que chacun prenne sa juste part. En tout état de cause, il semble aussi indispensable qu'urgent de conclure un accord migratoire global avec le Royaume-Uni, de préférence au niveau européen, pour s'attaquer sérieusement à la question de la maîtrise des flux migratoires dans la Manche.

La mission a enfin accordé **une attention toute particulière à l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968**. Outre sa portée juridique supérieure aux autres instruments comparables en la matière, cet accord est l'un des **déterminants majeurs des relations bilatérales entre la France et l'Algérie**. Au terme d'une évaluation minutieuse de ses stipulations et après de nombreuses auditions conduites sur ce sujet, dont celles des trois derniers ambassadeurs de France en Algérie, **la commission a estimé que le débat sur le futur de cet accord devait être ouvert. Le régime très favorable de circulation et de séjour qu'il offre aux Algériens ne connaît en effet plus de justification évidente, tandis qu'il ne s'accompagne aucunement d'un surcroît de coopération en matière de lutte contre l'immigration irrégulière**. Dans ce contexte, la commission a donc plaidé pour **une renégociation de l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968 afin d'aboutir à des mesures équilibrées pour les deux parties. À défaut, elle estime que sa dénonciation devra être mise en œuvre**.

¹ Désignée co-rapporteuse par la mission d'information et ayant participé à l'ensemble de ses travaux, Corinne Narassiguin n'a pas souhaité cosigner le rapport adopté par la commission.

A. UN VOLET INCONTOURNABLE DE LA POLITIQUE MIGRATOIRE

1. Des outils aussi répandus que méconnus

Dans le domaine migratoire, **les instruments internationaux, quoique très nombreux, sont paradoxalement sous-étudiés**. Ce constat est d'autant plus surprenant que la multiplication des dérogations au droit commun des étrangers consenties au niveau international restreint les marges de décision du législateur dans un domaine pourtant jugé prioritaire par les Français. Dans ce contexte, la mission d'information a tout d'abord procédé à un recensement approfondi de ces instruments internationaux, parfois difficilement accessibles. Elle en a recensé **197, dont les trois quarts sont bilatéraux**. Ces engagements couvrent dans des proportions quasiment égales l'ensemble des volets de la politique migratoire, qu'il s'agisse de la circulation, de l'admission au séjour ou du encore du retour.



2. Un pan essentiel de la politique migratoire

Mis en place par vagues successives, ces instruments internationaux constituent **un levier incontournable de la politique migratoire**. La formalisation de règles partagées et (parfois) contraignantes assoit la coopération avec les États partenaires sur une base solide, notamment ceux pour lesquels les enjeux migratoires sont substantiels. Au-delà de leur contenu, l'existence même d'un instrument international offre un cadre de discussion régulier facilitant les échanges entre les États signataires dans ce domaine parfois délicat. **Ces avantages supposés expliquent l'appétence ancienne et non démentie du pouvoir exécutif pour les instruments internationaux, quand bien même leur apport doit en pratique être très largement relativisé.**

« Les accords internationaux, et surtout les accords bilatéraux, sont absolument essentiels ; on ne peut pas mener une politique migratoire sans eux » - Bruno Retailleau, ministre de l'intérieur

De fait, ces instruments internationaux constituent **un ensemble hétérogène, sur la forme comme sur le fond**. Sur la forme, de grands accords « mixtes » particulièrement touffus côtoient des accords sectoriels ne comprenant parfois qu'une poignée d'articles. **Sur le fond, l'étendue des dérogations au droit commun qu'ils instituent est particulièrement variable**. Si certains accords sont essentiellement symboliques, d'autres aménagent des dérogations substantielles au droit commun des étrangers. À titre d'exemple, les ressortissants algériens sont soumis, au titre de l'accord du 27 décembre 1968, à un régime d'admission au séjour entièrement dérogatoire aux règles prévues par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda).

L'apport de ces instruments internationaux dépend en outre de facteurs essentiellement diplomatiques. En l'absence de leviers pour contraindre l'État partenaire à se conformer à ses engagements, leur bonne exécution relève d'abord et avant tout de la volonté politique et de la qualité de la relation bilatérale. **Les instruments internationaux doivent donc, en matière migratoire, être appréciés pour ce qu'ils sont : des outils parmi d'autres** pour l'amélioration de la coopération avec des États tiers. **Ils ne peuvent, à eux-seuls, garantir une coopération optimale avec les États partenaires.**

3. Une rationalisation indispensable

Dans ce contexte, la mission d'information estime **qu'une rationalisation de l'usage des instruments internationaux en matière migratoire est indispensable**. Dans cette perspective, cinq axes de travail prioritaires se dégagent :

- **un prérequis, rehausser le niveau d'information disponible** : les 197 instruments internationaux recensés forment un ensemble particulièrement fragmenté et difficilement lisible. La mission d'information appelle en conséquence à **consolider et à centraliser l'information sur ces instruments**, que ce soit en comblant les angles morts de la liste figurant en annexe I du Ceseda ou, lorsqu'ils ne créent pas de droits au bénéfice des particuliers, en mettant à disposition du public une information claire et exhaustive ;
- **une doctrine d'usage à formaliser dès que possible** : la conclusion d'instruments internationaux découle davantage de logiques d'opportunités que de l'application de lignes directrices clairement établies. De surcroît, cette politique se trouve à la jonction des compétences du ministère de l'intérieur et du ministère de l'Europe et des affaires étrangères. La coordination entre ces deux entités aux priorités souvent divergentes et parfois rivales est en pratique loin d'être optimale. La mission d'information appelle donc à intensifier les récentes tentatives de coordination conduites autour du comité stratégique sur les migrations et à formaliser dès que possible une doctrine d'utilisation des instruments internationaux en matière migratoire. Sur le fond, elle soutient sans réserve les deux principales orientations établies par ledit comité : **accentuer le dialogue avec un nombre restreint d'États tiers prioritaires** et **développer les instruments souples de coopération** ;
- **un « toilettage » de rigueur des instruments internationaux** : le contenu de certains a en effet pu laisser les rapporteurs songeurs, soit que la normativité de leurs stipulations soit contestable, soit que les dérogations initialement accordées soient devenues moins favorables que le droit commun au gré des évolutions de la législation. De l'aveu général, cet empilement de régimes dérogatoires plus ou moins obsolètes complexifie l'exercice de leurs missions par les services des étrangers en préfecture et nuit à la connaissance de leurs droits par ceux-là même qui sont censés en bénéficier. Dans ce contexte, la mission d'information estime que **le contenu de certains instruments internationaux gagnerait à être régulièrement réinterrogé**. Sans aller jusqu'à proposer une périlleuse dénonciation des accords obsolètes, elle appelle *a minima* à engager un travail pour les identifier ainsi qu'une réflexion sur les suites à leur donner ;
- **un suivi de l'exécution des instruments internationaux à approfondir** : ce suivi est en l'état à géométrie variable, comme en atteste la régularité très inégale des réunions des comités de suivi prévus dans le texte de ces instruments ;
- **la nécessité de se doter de dispositifs d'évaluation suffisamment robustes** : tout du long de ses travaux, la mission d'information a été confrontée à l'insuffisance des données disponibles pour évaluer l'efficacité des instruments internationaux en matière migratoire, tant au niveau quantitatif que qualitatif. Elle invite donc à se doter des outils statistiques nécessaires pour évaluer leur application et à davantage investir ce sujet dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques.

B. PRÉSENTATION DES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX APPLICABLES EN MATIÈRE MIGRATOIRE

Au-delà de ces recommandations transversales, **la mission d'information s'est attachée à évaluer au cas par cas chacune des catégories d'instruments internationaux** applicables en matière migratoire. Cinq catégories principales ont pu être identifiées :

- **les accords relatifs aux visas de court séjour** : les accords de cette nature peuvent être subdivisés en deux catégories, selon la nature des passeports concernés. Les exemptions de visas de court séjour applicables aux détenteurs de passeports « civils » sont exclusivement traitées au niveau européen, sans qu'un accord ne vienne toutefois systématiquement formaliser cette exemption. La conclusion d'accords d'exemption applicables aux titulaires de passeports diplomatiques reste en revanche de la compétence des États membres. Dans les deux cas, ces accords possèdent une dimension politique qui ne doit pas être négligée. Suivant l'avis de Muriel Jourda et Olivier Bitz, la commission a estimé qu'il n'était **pas illégitime de mettre ces exemptions de visas au service des autres objectifs de la politique migratoire**, à l'instar de ce qui est fait au niveau européen avec le « levier visa-réadmission » ;
- **les accords relatifs à la lutte contre l'immigration irrégulière** : cet ensemble comprend à la fois des accords dits de « réadmission », bilatéraux ou européens, et des instruments techniques plus souples et non contraignants. Ils visent à formaliser un cadre de coopération en matière de retour reposant sur des procédures dont le caractère négocié est supposé fluidifier le retour des étrangers en situation irrégulière sur le territoire d'un État signataire. **D'un point de vue quantitatif, 90 % des réadmissions sont réalisées vers des États tiers couverts par un accord de réadmission.** Cet indicateur présente toutefois de nombreuses limites, ne serait-ce que parce que les accords ont été conclus avec les États présentant le plus d'enjeux en matière migratoire. **D'un point de vue qualitatif, l'intérêt de ces accords procède en réalité moins de leur lettre que dans les espaces de discussion bilatéraux qu'ils créent.** Ceux-ci facilitent *a minima* le dialogue pour résoudre les dossiers les plus sensibles ;
- **les accords de gestion concertée et de codéveloppement** : conclus entre 2007 et 2009, ces accords traduisaient une nouvelle politique d'ouverture sélective des frontières. Outre la mise en place d'une structure ministérielle et budgétaire dédiée, leur originalité reposait sur le traitement commun de thématiques jusqu'alors traitées isolément : les migrations et le développement. Ces accords ont toutefois été progressivement délaissés et seuls ceux conclus avec la Tunisie et le Sénégal sont encore actifs aujourd'hui ;
- **les accords relatifs aux mobilités professionnelles** : ils visent à faciliter l'admission au séjour de deux catégories de travailleurs présentant un intérêt du point de vue de la stratégie d'attractivité de la France : les jeunes et les travailleurs les plus qualifiés. **Les résultats obtenus sont particulièrement disparates selon les catégories d'accords concernés.** Le dispositif « jeunes professionnels » est ainsi particulièrement décevant, tandis que les programmes « vacances-travail » connaissent un succès qui ne se dément pas ;
- **les accords relatifs aux conditions de circulation, de séjour ou d'emploi** : ces accords constituent une catégorie particulièrement hétérogène. **Certains aménagent des régimes dérogatoires substantiels**, à l'image des accords conclus avec les États du Maghreb et singulièrement avec l'Algérie. **D'autres sont essentiellement symboliques**, à l'instar des conventions de circulation et de séjour conclues avec des États d'Afrique de l'Ouest. Sur ce point, la mission d'information a émis de sérieuses réserves quant à l'intérêt juridique d'accords internationaux qui, lorsqu'ils ne se bornent pas à renvoyer au droit commun, établissent des dérogations qui ne sont souvent qu'imparfaitement connues des services de l'État comme de ceux qui sont supposés en bénéficier. Elle invite *a minima* à renforcer et harmoniser l'information des services de l'État comme des usagers sur les dérogations au droit au séjour résultant de l'application d'accords internationaux.

**Tableau de synthèse des accords internationaux conclus par la France
et l'Union européenne en matière migratoire¹**

Accords relatifs aux visas	
Accords européens relatifs à la délivrance de visas court séjour	31
<i>Nombre d'États exemptés (dont accord)</i>	65 (26)
<i>Dont accords de facilitation</i>	5
Accords d'exemption de visas court séjour pour les détenteurs de passeport diplomatique, de service ou spécial	27
<i>Dont accords bilatéraux</i>	25
<i>Dont accords européens</i>	2
Sous-total	58
Accords relatifs à la lutte contre l'immigration irrégulière	
Accords de réadmission	55
<i>Dont accords bilatéraux</i>	37
<i>Dont accords européens</i>	18
Instruments de coopération technique en matière de réadmission	13
<i>Dont instruments bilatéraux</i>	7
<i>Dont instruments européens</i>	6
Sous-total	68
Accords de gestion concertée et de codéveloppement	
Accords de gestion concertée et de codéveloppement	7
Accords relatifs aux mobilités professionnelles	
Accords relatifs à la mobilité des jeunes	27
<i>Dont accords de mobilité</i>	13
<i>Dont accords « Vacances-Travail »</i>	14
Accords hybrides relatifs aux mobilités professionnelles	5
Sous-total	32
Accords relatifs aux conditions de circulation de séjour ou d'emploi	
Accords de circulation	7
<i>Dont accords de circulation nationaux</i>	3
<i>Dont accords de circulation régionaux</i>	4
Accords mixtes de séjour de circulation ou d'emploi	16
Conventions d'établissement	6
Accords divers	3
Sous-total	32
TOTAL	197
<i>Dont bilatéraux</i>	140

Source : Commission des lois, à partir des données communiquées à la mission d'information

PARTIE 2 - LES ACCORDS DE COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE CONCLUS AVEC LE ROYAUME-UNI

A. UNE GESTION PARTENARIALE DE LA FRONTIÈRE FRANCO-BRITANNIQUE FONDÉE SUR DES ACCORDS INTERNATIONAUX

Le développement d'un cadre de gestion frontalière commun entre la France et le Royaume-Uni est historiquement la conséquence du projet de construction du tunnel sous

¹ Par souci de lisibilité, les accords hybrides ne sont recensés qu'une seule fois.

la Manche. Le traité de Cantorbéry fixe dès sa signature en 1986 deux principes fondamentaux en la matière : la définition d'une frontière « virtuelle » sous la Manche et, surtout, la **délocalisation des contrôles frontaliers dans l'État partenaire**. Par la suite, le traité du Touquet a été conclu en 2003 pour faire face à la hausse du flux d'immigration irrégulière et de ses conséquences dans la région du Calaisis. Ce dernier a achevé le processus d'externalisation réciproque des contrôles aux frontières terrestres et maritimes entamé en 1986 et constitue encore à ce jour le cadre de référence en la matière.

Ce cadre juridique, efficace pour la gestion des flux d'immigration régulière, a en revanche rapidement montré ses limites face à l'intensification de l'immigration irrégulière. Les autorités françaises et britanniques se sont donc accordées sur un nouvel instrument avec la signature en 2018 du traité dit « de Sandhurst ». Celui-ci instaure une coopération opérationnelle en matière de prévention des départs clandestins, de lutte contre les réseaux de passeurs, de prise en charge des demandeurs d'asile ou encore d'exécution de mesures de retour. Surtout, il institue **un cadre financier qui fixe le principe d'une contribution britannique au financement d'un dispositif de prévention des traversées**, largement revalorisée pour la période 2023-2026 (540 millions d'euros).

B. LA SURVEILLANCE DE LA FRONTIÈRE COMMUNE : UNE RÉPARTITION À SENS UNIQUE

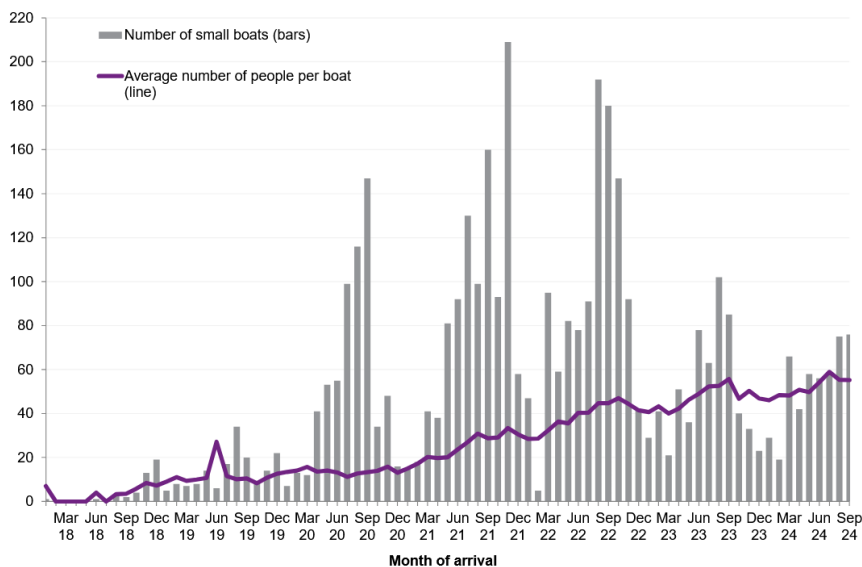
1. La surveillance du littoral : retarder les départs sans pouvoir les empêcher

En dépit des aménagements opérés par le traité de Sandhurst et de la mobilisation quotidienne de 800 policiers et gendarmes, le Calaisis reste exposé à une très forte pression migratoire dont l'État comme les collectivités locales peinent à maîtriser les conséquences. L'émergence du phénomène des « *small boats* », complexifie de surcroît le travail des forces de l'ordre, qui opèrent sur un terrain d'intervention extrêmement défavorable. Ces dernières sont en outre la cible de violences de plus en plus fréquentes et leur sécurité est devenue une préoccupation majeure, à laquelle s'associe pleinement la mission d'information, qui s'est rendue sur place au mois de novembre 2024.

Le caractère périlleux de la traversée de la Manche implique également la mobilisation de moyens considérables pour le sauvetage et l'assistance en mer. Toutefois, en dépit de l'action remarquable des sauveteurs en mer, de trop nombreux drames sont encore à déplorer, avec 72 morts sur les onze premiers mois de 2024.

Sur ce point, **la mission d'information ne peut que constater que les indicateurs disponibles semblent accréditer l'idée que le Royaume-Uni demeure un pays attractif pour les clandestins.** Il serait dès lors naïf de penser que les flux puissent diminuer tant que ces derniers seront convaincus de pouvoir rapidement trouver un travail outre-Manche et que leurs perspectives d'obtenir l'asile seront inversement proportionnelles à celle de subir un éloignement. **La mission d'information considère que la France doit assumer d'aborder de manière effective ce sujet dans le cadre des échanges bilatéraux.** Elle estime en revanche qu'il serait contre-productif de dénoncer les accords du Touquet ou de Sandhurst : cela n'aurait d'autre conséquence que de dégrader inutilement la relation avec les autorités britanniques pour un effet sur les flux d'immigration irrégulière probablement nul.

Arrivées irrégulières au Royaume-Uni via des « small boats » et nombre moyen de personnes embarquées (2018-2024)



Source : Home Office, Accredited official statistics, 28 novembre 2024

2. Un financement britannique qui n'est pas à la hauteur des enjeux

Si la contribution britannique au financement de la sécurisation de la frontière est indéniablement utile et très certainement indispensable, il n'est en revanche pas acquis qu'elle soit totalement équitable. Le ministre de l'intérieur, Bruno Retailleau, a ainsi estimé devant la commission que la contribution prévue par l'accord de Sandhurst ne couvrait que la moitié des coûts réellement supportés par la France pour la gestion de la frontière. La mission d'information considère donc que le Royaume-Uni doit prendre sa juste part dans le financement des dispositifs déployés dans le Calais dans leur globalité, en particulier en participant au financement du « socle humanitaire » déployé en partenariat avec des acteurs associatifs agréés.

3. Des tensions de toute nature de plus en plus marquées dans le Calais

Le stationnement quotidien de près de 2 000 personnes en transit à Calais est vecteur de tensions de toute nature, et ce malgré la qualité de la coopération entre l'État et les collectivités locales pour garantir la sécurité du territoire.

Les conséquences de cette concentration des flux migratoires dans la région de Calais sont difficilement supportables pour les habitants. Au niveau sécuritaire, la récurrence des rixes entre migrants et la multiplication des dégradations consécutives à des départs avortés ont notamment été signalées à la mission d'information. Sur un plan humanitaire, la situation est particulièrement dégradée, et ce malgré une mobilisation de tous les instants des services de l'État, qui poursuivent un double objectif : éviter la reconstitution de lieux de fixation souvent insalubres et permettre des conditions de vie dignes à la population migrante. Cette situation emporte par ailleurs d'importantes conséquences sur le plan économique : d'une part, les collectivités doivent consentir d'importants investissements pour faire face à la situation ; d'autre part, cette situation engendre des pertes de chances économiques en décourageant de potentiels investisseurs et entrepreneurs de venir s'installer sur l'agglomération calaisienne.

4. À terme, la nécessité d'un accord migratoire global avec le Royaume-Uni²

La mission d'information considère que la seule solution viable pour une réduction durable de la pression migratoire dans le Calais réside dans la conclusion d'un accord migratoire global avec le Royaume-Uni, de préférence au niveau européen. Un tel accord aurait notamment vocation à définir des voies de migrations légales ainsi que les modalités de coopération en matière de retours et de lutte contre les réseaux de passeurs. La mission d'information appelle donc à engager sans délai des négociations en ce sens. De fait, une fenêtre d'opportunité pourrait s'être récemment ouverte à la faveur de la dernière alternance politique outre-Manche.

PARTIE 3 – L’AVENIR DE L’ACCORD FRANCO-ALGÉRIEN : UNE QUESTION DÉSORMAIS INÉLUCTABLE

Parmi les 197 instruments internationaux étudiés par la mission d’information, **l’accord franco-algérien du 27 décembre 1968 occupe, pour des raisons historiques, juridiques et politiques, une place à part.** Conséquence d’une longue histoire partagée, l’intensité des liens entre les deux pays confère une dimension toute particulière à cet accord dont la portée juridique est, en outre, sans commune mesure avec celle des autres accords étudiés. **Celui-ci régit en effet complètement les conditions d’accès au séjour, de circulation et d’exercice d’une activité professionnelle des Algériens en France.** Ces derniers sont ainsi soumis à un droit intégralement dérogatoire sans équivalent. **Le caractère exceptionnel de l’accord du 27 décembre 1968 tient enfin à son caractère éminemment politique.** Le maintien de ce régime spécial est ainsi à l’origine d’importants et vigoureux débats de part et autre de la Méditerranée.

A. UN RÉGIME SPÉCIAL POUR L’ESSENTIEL FAVORABLE AUX ALGÉRIENS

Contrairement à une idée répandue, la philosophie de l’accord du 27 décembre 1968 n’était pas de libéraliser les flux migratoires entre la France et l’Algérie mais, au contraire, de les réguler davantage, le régime de libre-circulation établi par les accords d’Évian s’étant traduit par l’établissement d’un volume important et largement inattendu d’Algériens en France. Dans ce contexte, **l’accord du 27 décembre 1968 a mis en place un régime spécial de circulation et d’admission au séjour pour les seuls ressortissants algériens. Si l’accord a par la suite fait l’objet de trois avenants (en 1985, 1994 et 2001) qui ont eu pour effet de rapprocher ce statut spécial du droit commun, il n’en demeure pas moins une anomalie dans le droit des étrangers.** À titre d’exemple, les Algériens ne se voient pas délivrer des titres de séjour « classiques » mais des certificats de résidence (valables un ou dix ans).

La question du caractère favorable (ou non) du régime dérogatoire dont bénéficient les Algériens est âprement débattue. À l’issue d’une analyse minutieuse de l’ensemble des stipulations de l’accord, les rapporteurs sont néanmoins parvenus à une conclusion sans ambiguïté : **les Algériens bénéficient majoritairement de règles plus favorables que le droit commun dans des segments essentiels du droit au séjour ; à l’inverse les stipulations pouvant être considérées comme défavorables aux Algériens sont peu nombreuses et concernent pour l’essentiel des points mineurs de l’accès au séjour.** Elles ne sauraient donc remettre en cause le constat général d’un régime très avantageux pour les Algériens.

Part des certificats de résidence délivrés aux Algériens dans les primo-délivrances de titres de séjour et dans le stock de titres valides (2019-2023)

	2019	2020	2021	2022	2023
Primo-délivrances de titres	287 503	229 388	282 772	318 926	326 954
<i>Dont Algériens</i>	27 452	23 939	25 925	29 271	31 943
<i>En %</i>	9,5%	10,4%	9,2%	9,2 %	9,8 %
Stock de titres valides	3 411 241	3 426 309	3 569 298	3 833 443	4 003 718
<i>Dont certificats de résidence</i>	590 320	599 397	584 431	599 255	614 835
<i>En %</i>	17,3 %	17,5 %	16,4 %	15,6 %	15,4 %

Source : Commission des lois, à partir des données publiées par le ministère de l’intérieur

B. LA POSITION DE LA COMMISSION : UNE DÉNONCIATION DE L'ACCORD QUI NE DOIT PLUS ÊTRE EXCLUE SI LES NÉGOCIATIONS N'ABOUTISSENT PAS

La question de la pérennité de l'accord du 27 décembre 1968 semble désormais devoir inéluctablement se poser. De fait, la nécessité d'une évolution du régime actuellement applicable fait l'objet d'un large consensus, quand bien même des divergences peuvent exister sur les moyens de la faire advenir.

Suivant l'avis des rapporteurs, la commission a estimé que **les avantages dont bénéficie l'Algérie en matière migratoire n'ont plus de justification évidente en 2025. Le maintien de ce régime de faveur apparaît par ailleurs d'autant moins justifié qu'il ne s'accompagne pas d'une coopération satisfaisante en matière de lutte contre l'immigration irrégulière, bien au contraire.** Considérant l'achoppement de l'ensemble des discussions conduites depuis 2001 pour l'adoption d'un nouvel avenant et l'absence durable de progrès en matière de retours, **la nécessité de faire évoluer ce régime justifie dès lors l'établissement d'un rapport de force.**

« La négociation d'un avenant constitue la meilleure option, afin de préserver nos intérêts avec l'Algérie, qui ne disparaîtront pas en dépit des crises, et de nous diriger vers un nouvel équilibre entre immigration familiale et immigration des chercheurs et des entrepreneurs » -
Sophie Primas, ancienne ministre déléguée chargée du commerce extérieur et des Français de l'étranger

« L'Algérie vole de ses propres ailes depuis de nombreuses années, et c'est tant mieux : peut-être que nos deux pays pourraient se rendre mutuellement service en s'oubliant un peu l'un l'autre, notamment en matière d'accords migratoires » -
Bruno Retailleau, ministre de l'intérieur

En conséquence, **la commission a considéré qu'une solution négociée devait effectivement être envisagée en priorité mais que, dans l'hypothèse d'un échec, la France ne devrait pas s'interdire de mettre fin unilatéralement à l'application de l'accord afin de laisser le droit commun s'appliquer.** Juridiquement, la commission souscrit en effet à l'analyse selon laquelle rien ne s'oppose à une dénonciation unilatérale et que celle-ci entraînerait l'application du droit commun aux ressortissants algériens. Une telle mesure aurait un coût diplomatique, politique et économique important et ne saurait donc être envisagée qu'en toute dernière extrémité. **Par cohérence, l'accord du 16 décembre 2013 sur l'exemption réciproque de visas de court séjour pour les titulaires d'un passeport diplomatique ou de service devrait alors également être dénoncé.**

Principales recommandations

Propositions relatives aux instruments migratoires internationaux :

- Formaliser la composition et les missions du comité stratégique sur les migrations et confier sa présidence au Premier ministre ;
- Dans la lignée des dernières orientations du Comité stratégique des migrations, accentuer le dialogue avec un nombre restreint d'États tiers prioritaires et développer les instruments souples de coopération ;
- Dans le cadre du comité stratégique des migrations, formaliser une doctrine d'utilisation des instruments internationaux en matière migratoire approfondie et garantir l'information du Parlement sur son contenu ;
- Veiller à la convocation régulière des instances de suivi des instruments internationaux et se doter des outils statistiques nécessaires pour évaluer leur exécution.

Propositions relatives à la coopération transfrontalière entre la France et le Royaume-Uni :

- Ouvrir un dialogue sur l'élargissement du périmètre de la contribution « Sandhurst » afin d'y intégrer, notamment, le financement du dispositif humanitaire déployé par l'État et les acteurs agréés
- Engager avec les autorités britanniques, à l'échelle européenne et à défaut de manière bilatérale, des discussions pour un futur accord migratoire global. Cet accord aurait notamment vocation à définir des voies de migrations légales ainsi que les modalités de coopération en matière de retours et de lutte contre les réseaux de passeurs

Propositions relatives à la coopération migratoire entre la France et l'Algérie :

- Engager un nouveau cycle de négociations avec l'Algérie afin de rééquilibrer le régime dérogatoire d'admission au séjour et de circulation prévu par l'accord du 27 décembre 1968.

Tirer les conséquences d'un éventuel échec en mettant fin à son application. Par cohérence, mettre également fin à l'application de l'accord du 16 décembre 2013 sur l'exemption réciproque de visas de court séjour pour les titulaires d'un passeport diplomatique ou de service.



Muriel Jourda

Présidente de la
commission,
rapporteur

Sénateur
(Les Républicains)
du Morbihan



Olivier Bitz

Rapporteur

Sénateur
(groupe Union
centriste)
de l'Orne

[Commission des lois constitutionnelles,
de législation, du suffrage universel, du
Règlement et d'administration générale](#)

Téléphone :
01 42 34 23 37

[Consulter le
contrôle en clair](#)