

Groupe de travail Garde-frontières

Modalités d'exercice de la mission de garde-frontière

La mission de garde-frontière est exercée sur un point de passage frontalier (PPF) ou un point de passage autorisé (PPA), le long de la frontière ou à proximité immédiate de cette dernière.

Les vérifications qui sont opérées visent à s'assurer que les personnes peuvent être autorisées à entrer sur le territoire ou à le quitter.

La politique relative au contrôle aux frontières relève de la compétence de l'Union européenne et s'impose aux États membres qui la déclinent au niveau national.

La DGDDI a défini le contrôle migratoire comme l'un des axes stratégiques (n° 3) de son contrat d'objectifs et de moyens pour la période 2022-2025, s'inscrivant comme une mission à part entière de son action. Cet axe soutient une démarche de transformation et de rénovation du métier de garde-frontière et vise à renforcer, professionnaliser davantage et valoriser cette mission tant au sein de l'administration que vis-à-vis de l'extérieur.

I. La mission de garde-frontière : une compétence nationale partagée

La douane exerce depuis 1995 une mission de garde-frontière, en complémentarité avec la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF). Cette complémentarité s'exerce dans le cadre de coopération fixé par un protocole datant de 2011, et selon une répartition géographique et fonctionnelle déterminée, aux frontières extérieures, et aux frontières intérieures en cas de rétablissement des contrôles (RCFI)¹

Les points de passage frontaliers (frontières extérieures) et les points de passage autorisés (frontières intérieures) ont été répartis entre les deux autorités garde-frontières.

Actuellement, le territoire compte 122 points de passage frontaliers dont 78 aériens, 33 maritimes, 10 ferroviaires et 1 routier.

La DGDDI assure la gestion de 77 PPF sur les 122 que compte la France, dont 54 aériens, 20 maritimes, 2 ferroviaires et 1 routier (en 2010 elle assurait la tenue de 108 PPF sur 157 existants).

L'ensemble de ces PPF est tenu par 58 brigades, selon un dispositif de présence continue ou sur préavis lorsque le PPF n'est pas ouvert de manière permanente (annexes 1 et 2).

Les PPF tenus par la DGDDI se situent majoritairement sur des infrastructures aéroportuaires et portuaires qui enregistrent un trafic et un risque migratoire modérés. Les PPF sous la responsabilité de la DCPAF sont constitués par les grandes plateformes aéroportuaires et portuaires ainsi que les gares ferroviaires internationales.

La décision de qualifier ou de déqualifier un PPF est prise par le ministère de l'Intérieur sur la base des avis émis par le groupe de suivi des PPF. Ce groupe, composé de l'ensemble des autorités compétentes relevant du ministère de l'Intérieur (DGEF, DCPAF), du ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté Industrielle et Numérique (DGDDI) et du ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires (DGAC, DGITM), se réunit une fois par an et examine les demandes au regard des critères techniques (aménagement du site), de proportionnalité (volume du trafic), d'attractivité (enjeux économiques) et de faisabilité (capacité à tenir le PPF par les autorités garde-frontières).

Sur les points de passage autorisés (PPA), en cas de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures (RCFI), la mission de garde-frontière est exercée dans le cadre de dispositifs coordonnés au niveau local par les préfets de département. Les contrôles impliquent l'ensemble des services de l'État compétents. À l'inverse des obligations de contrôles à 100 % en PPF, ils reposent sur des contrôles aléatoires et dynamiques, réalisés sur la base d'analyses de risque.

La DGDDI assure la gestion de 69 PPA sur les 190 que compte la France.

¹ Le RCFI est en vigueur en France depuis 2015, de façon ininterrompue.

II. Le cadre juridique d'intervention des autorités garde-frontières

1. Un encadrement au niveau européen de la gestion des frontières extérieures

Les règles et mesures communes en matière de franchissement des frontières par les personnes se retrouvent notamment dans le code frontières Schengen (Règlement 2016/399 du 9 mars 2016): Elles sont appliquées par l'ensemble des autorités garde-frontières aux frontières extérieures, et également aux frontières intérieures en cas de RCFI.

Aux frontières extérieures, le code frontières Schengen impose aux États membres d'effectuer des vérifications systématiques sur toutes les personnes, y compris celles jouissant du droit à la libre circulation en vertu du droit de l'Union, lorsqu'elles franchissent les frontières extérieures (aériennes, maritimes et terrestres), tant à l'entrée qu'à la sortie.

La mise en œuvre de ce règlement par chaque État membre est vérifiée par un mécanisme d'évaluation. En cas de manquements ou de non-conformités, la Commission européenne adresse des recommandations de mesures correctives aux États membres qui doivent alors proposer un plan d'action pour remédier aux dysfonctionnements constatés. La dernière évaluation de la France date du printemps 2021 (point II de l'ordre du jour).

Aux frontières intérieures, les vérifications peuvent être réalisées selon les mêmes modalités qu'aux frontières extérieures mais uniquement en cas d'activation de la procédure de réintroduction des contrôles (menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure). Pour rappel, cette exception est reconduite tous les six mois depuis les attentats de 2015.

2. Des prérogatives mises en place au niveau national applicables en dehors des frontières

En dehors des frontières, sur le territoire, les agents de la DGDDI disposent d'une compétence migratoire réduite, en cohérence avec les missions de l'administration des douanes.

En zone frontalière, ils peuvent, en application de l'article 67 quarter du code des douanes, procéder à un contrôle des titres d'entrée et de séjour, seulement dans les cas où ils ont pu établir au préalable que la personne est de nationalité étrangère avec des éléments objectifs et extérieurs d'extranéité.

À l'intérieur du territoire, les agents des douanes ne sont en revanche pas compétents pour contrôler la régularité de la situation d'une personne de nationalité étrangère. S'ils découvrent, de manière incidente à un contrôle douanier des étrangers en situation irrégulière (ESI), ils procèdent à une dénonciation au procureur de la République, conformément aux dispositions de l'article 40 du code de procédure pénale et remettent les personnes aux services de police désignés.

Le comparatif des pouvoirs entre la DGDDI, la DCPAF et les autres autorités en charge du contrôle migratoire, en fonction du lieu d'intervention, est présenté en annexe 3.

III. Les outils du contrôle aux frontières extérieures

Les modalités de contrôle et les outils mis à disposition sont identiques quelle que soit l'autorité garde-frontière en charge du PPF.

Depuis novembre 2020, l'ensemble des postes des garde-frontières (DGDDI et DCPAF) sont équipés de l'application « contrôles transfrontières – CTF ». La mise en service de cette application a représenté une avancée majeure dans l'exécution et la sécurisation du contrôle aux frontières.

Elle permet notamment d'extraire automatiquement les données des documents de voyage et d'interroger les bases de données utiles : FPR, SIS, Visa, et SLTD (documents de voyage volés et perdus).

Dans un objectif de renforcement des contrôles, de la maîtrise des risques et d'un approfondissement des capacités de détection, l'amélioration constante des outils de contrôle aux frontières est un axe fort de l'action des directions opérationnelles (DGDDI et DCPAF).

Les évolutions des applicatifs de contrôle aux frontières se poursuivent dans le cadre de la mise en œuvre des nouveaux systèmes d'information (Cf. point III de l'ordre du jour).

Par ailleurs, les sites qui sont qualifiés de PPF doivent disposer d'infrastructures aux normes Schengen et leurs gestionnaires doivent mettre à disposition des autorités garde-frontières un certain nombre d'équipements nécessaires à l'exercice de la mission. Dans un objectif d'harmonisation, d'uniformisation et de mise à niveau des PPF, un référentiel des obligations des gestionnaires est en cours de préparation.