



**MINISTÈRE
DE L'INTÉRIEUR**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Paris, le

Le ministre de l'Intérieur

à

**Monsieur le préfet de police
Mesdames et messieurs les préfets de zone de défense et de sécurité
Mesdames et messieurs les préfets de département
Monsieur le préfet de police des Bouches-du-Rhône**

En communication à :

**Monsieur le préfet, secrétaire général du ministère de l'Intérieur
Monsieur le directeur général de la police nationale
Monsieur le général d'armée, directeur général de la gendarmerie nationale
Monsieur le directeur général des étrangers en France**

Référence	NOR : INTK2428339J
Date de signature	
Emetteur	
Objet	Renforcement du pilotage de la politique migratoire
Commande	
Action(s) à réaliser	
Echéance	
Contact utile	
Nombre de pages et annexes	7 pages, incluant 1 annexe

Réf :

- Circulaire du 16 août 2019 relative à l'amélioration de la coordination du suivi des étrangers incarcérés faisant l'objet d'une mesure d'éloignement
- Circulaire du 29 septembre 2020 relative à l'éloignement des étrangers ayant commis des infractions graves ou représentant une menace grave pour l'ordre public
- Instruction du 3 août 2022 relative aux mesures nécessaires pour améliorer l'efficacité de la chaîne de l'éloignement des étrangers en situation irrégulière connus pour troubles à l'ordre public
- Instruction du 17 novembre 2022 relative à l'exécution des obligations de quitter le territoire français (OQTF) et au renforcement de nos capacités de rétention
- Circulaire du 5 février 2024 relative à l'expulsion et éloignement des étrangers délinquants

Ainsi que je vous l'ai rappelé lors de la réunion plénière des préfets le 8 octobre dernier, **votre rôle de pilotage et d'impulsion en matière de mise en œuvre de la politique migratoire, tant légale qu'illégale, est crucial. De votre implication personnelle dépend la reprise du contrôle de notre immigration.**

Sans attendre le fruit des actions engagées à l'échelle internationale et européenne ou le renforcement des mesures législatives, ou la révision d'instructions de référence, je vous confirme, par la présente instruction, les axes qui doivent structurer votre rôle quotidien de pilotage des actions à entreprendre concernant les étrangers qui menacent l'ordre public.

Ces orientations visent tant les étrangers en situation régulière, par la mobilisation de la police du séjour (2), que ceux en situation irrégulière, en particulier pour ce qui concerne le maintien en rétention administrative et les mesures et dispositifs de suivi à mettre en place lorsque les possibilités de recourir à cette dernière sont épuisées (3). Elles visent, avant et surtout, une mobilisation orientée vers les résultats (1).

1 – L'obtention des résultats demandés par nos concitoyens exige votre complète mobilisation

Votre rigueur est la condition de notre efficacité. **Je vous demande donc de vous impliquer personnellement dans la direction des services territoriaux chargés de la politique migratoire** (services préfectoraux, forces de sécurité intérieure, opérateurs de l'Etat). La tenue de réunions régulières sur le sujet, la mise en place d'outils de pilotage, l'animation locale de cette politique publique relèvent de votre appréciation mais j'en attends des résultats.

Les services des étrangers étant particulièrement sollicités, vous veillerez à garantir le correct armement en ressources humaines, matérielles et budgétaires. Vous me signalerez les difficultés que vous pourriez rencontrer dans ce domaine.

En outre, il vous appartient d'utiliser tous les moyens de droit à votre disposition et d'aller au bout de tout ce que vous pourrez faire s'agissant du traitement des étrangers menaçant l'ordre public. Vous rendrez compte à la direction générale des étrangers en France des situations nécessitant un appui de l'administration centrale.

Mon cabinet continuera à animer des réunions régulières avec vous et je prendrai moi-même l'initiative de vous réunir selon des formats qui pourront varier en fonction des priorités.

2 – L'exercice de la police du séjour suppose un pilotage dynamique de vos services et doit déboucher sur des décisions administratives fermes

2.1/ Il vous revient, en premier lieu, de vous assurer de la bonne organisation de vos services pour assurer le plein exercice de vos attributions en matière de police du séjour. Deux objectifs vous sont assignés :

Premièrement, vous mènerez à son terme l'examen des dossiers qui n'avaient pu aboutir à une décision d'éloignement ou à une mesure d'expulsion sous l'empire de la loi antérieure à la promulgation de la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer

l'intégration, en raison des protections législatives qui existaient alors contre l'expulsion ou l'éloignement.

Sur le fondement de considérations se rapportant à l'existence de menaces à l'ordre public résultant de la présence de l'étranger en France, et dans le strict respect des dispositions législatives et conventionnelles relatives au séjour, vous procéderez aux retraits de titre de séjour, refus de séjour, refus de renouvellement de titres de séjour et à l'édition et la notification des arrêtés d'expulsion ou obligations de quitter le territoire français (OQTF).

Votre activité ne doit pas se limiter aux flux de situations nouvelles, mais doit porter sur les dossiers qui n'avaient pu, par le passé, faire l'objet de mesures appropriées, désormais rendues possibles. Près de 2 200 mesures d'éloignement correspondant à ces cas de figure ont été notifiées depuis l'entrée en vigueur de la loi. **Elles doivent être désormais amplifiées et systématisées.**


J'ai demandé à la direction générale des étrangers en France (DGEF) de poursuivre le suivi mensuel de la mise en œuvre de ces outils, dont je suivrai personnellement les restitutions. **J'attends donc, chaque mois, des réponses exhaustives de votre part à ces deux enquêtes.**

Deuxièmement, vous organiserez, sur la base des éléments qui vous sont communiqués par les services de police, la gendarmerie nationale, l'administration pénitentiaire, ainsi que par l'autorité judiciaire, la prise en compte efficace des éléments nouveaux communiqués qui peuvent avoir des conséquences sur la police du séjour. Vous veillerez notamment à agir par la voie de la police du séjour dès lors que les éléments objectifs constituant un risque pour l'ordre public sont réunis.

Vous vous attacherez donc à ce que les forces de sécurité intérieure portent régulièrement et rigoureusement à la connaissance des services des préfectures et sous-préfectures chargés des étrangers les éléments susceptibles de caractériser un risque pour l'ordre public, afin que puissent être engagées les procédures administratives appropriées.

Je vous demanderai régulièrement des points de situation sur la mise en œuvre de cette orientation et de me signaler, à cette occasion, les difficultés auxquelles vous seriez confrontés.

2.2/ A l'appui de cette mobilisation, je souhaite également vous rappeler la disponibilité de certains outils et la pertinence de modalités de travail expérimentées dans le réseau des préfectures.

Premièrement, **lorsqu'un arrêté d'expulsion n'est pas juridiquement envisageable, je vous demande à mobiliser pleinement le levier de l'interdiction de retour en complément de l'OQTF.** La loi n° 2024-42 permet en effet désormais, sur la base d'une analyse de la situation individuelle de l'étranger, de porter sa durée maximale de trois à cinq ans et, en cas de menace grave pour l'ordre public à dix ans (article L 612-6 du CESEDA). 

Deuxièmement, en complément de l'important travail accompli dans les groupes d'évaluation départementaux (GED), qui ont vocation à traiter des dossiers des étrangers inscrits au FSPRT, il importe que **des réunions de travail sur les dossiers signalés au titre des risques pour l'ordre public associés à la présence de certains étrangers en France aient lieu régulièrement, sous votre présidence,** et que vous vous teniez personnellement informés des suites données, ainsi que des résultats obtenus.

Troisièmement, je vous rappelle que la loi du 26 janvier 2024 autorise désormais les forces de l'ordre à rechercher et retenir tout document attestant de la nationalité de l'étranger à l'occasion de la visite domiciliaire prévue aux articles L. 733-7 et L. 733-8 du CESEDA. Aussi, **à chaque fois que l'intéressé ne vous aura pas remis son passeport ou son document de voyage, vous solliciterez du juge des libertés et de la détention (JLD) l'autorisation de recherche d'un tel document, ou tout autre attestant de sa nationalité, que vous pourrez ensuite conserver jusqu'à l'éloignement effectif de l'intéressé.** Ce dispositif est applicable aux mesures d'éloignement, à la double condition que l'étranger soit assigné à résidence et fait obstacle à son éloignement. S'agissant des expulsions, ces deux dernières conditions ne sont pas requises¹. Pour ces mesures, l'autorisation de procéder à une visite domiciliaire doit être sollicitée une fois l'expulsion prononcée et notifiée. Toutefois, elle peut être accordée alors que l'expulsion n'a pas été notifiée, le juge pouvant, dans le dispositif de l'ordonnance, subordonner la visite domiciliaire à la notification préalable de l'expulsion, au début de la visite domiciliaire.

Quatrièmement, concernant les **sortants de prison**, les protocoles que vous avez signés constituent le cadre de référence pour l'échange d'informations avec les établissements pénitentiaires en vue d'éloigner l'étranger, dans toute la mesure du possible, dès la levée d'écrou, ce qui suppose non seulement de prendre la mesure d'éloignement, mais également d'engager le travail d'identification le plus en amont possible de l'élargissement du détenu. Bien évidemment, ce travail doit être utile et tenir compte de la circonstance que les laissez-passer consulaires (LPC) ont une durée de validité limitée dans le temps. **Les protocoles conclus doivent donner lieu à une évaluation régulière de votre part et à des échanges nourris entre vos services et les greffes des établissements pénitentiaires afin d'anticiper la fin de détention, et d'en préparer rapidement les suites, notamment le placement en rétention.** Il vous appartient donc de vous rapprocher des directions d'établissements pénitentiaires de votre ressort pour organiser cette animation.

Cinquièmement, **je vous demande d'engager un dialogue avec l'autorité judiciaire pour rappeler les dispositions légales² subordonnant toute libération conditionnelle de l'étranger faisant l'objet d'une mesure d'éloignement à son exécution.** Vous vous assurerez que les procureurs de la République et les juges d'application des peines disposent à cet effet des informations utiles relatives à l'existence de mesures d'éloignement exécutoires, en particulier par l'intermédiaire des greffes des établissements pénitentiaires. A cette occasion, vous attirerez l'attention de la juridiction sur le fait que la libération sous contrainte de plein droit de l'article L. 720 du code de procédure pénale est subordonnée à l'exécution de mesures administratives ou judiciaires d'éloignement, pour les faits commis postérieurement à la loi.

Enfin, je vous rappelle que l'identification de tous les étrangers en situation irrégulière suppose la prise d'empreintes dans le système « SBNA », ce traitement de données permettant de disposer des empreintes légalement communicables aux autorités étrangères en vue de la délivrance d'un laissez-passer consulaire. Cette démarche doit être systématique, pour tous les étrangers incarcérés en situation irrégulière. Il vous appartient donc de mobiliser les personnels identifiés dans les protocoles avec les établissements pénitentiaires pour y procéder autant que possible.

3 – Le placement et le maintien en rétention des étrangers en situation irrégulière dont le comportement représente une menace pour l'ordre public

¹ En application de l'article L. 722-2 CESEDA

² Deuxième alinéa de l'article L. 729-2 du code de procédure pénale.

La loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 a renforcé significativement la prise en compte de la menace à l'ordre public pour le placement et le maintien en rétention. Ces facultés nouvelles doivent être utilisées.

En ce qui concerne le placement en rétention administrative, les dispositions de l'article L. 741-1 nouveau du CESEDA vous permettent de tirer des conséquences de la circonstance que l'étranger manifeste un comportement menaçant l'ordre public, en vue d'un placement en rétention. En conséquence, **vous pouvez définir, dans vos décisions de placement en rétention, un risque de soustraction à l'exécution de la mesure d'éloignement par l'existence d'une menace à l'ordre public, et justifier ainsi, pour ce seul motif, une telle mesure privative de liberté.**

En outre, je vous rappelle que **la menace à l'ordre public constitue un motif de prolongation de la rétention au-delà de trente jours**, conformément à l'article L. 742-4, pour une durée de trente jours supplémentaires, ainsi que pour les prolongations exceptionnelles de 15 jours prévues à l'article L. 742-5. Si la menace à l'ordre public doit impérativement être actuelle, conformément à une jurisprudence bien établie à ce sujet, les arrêts rendus par les cours d'appel retiennent majoritairement qu'elle peut résulter de comportements antérieurs au placement en rétention³, sous réserve de la jurisprudence à venir de la Cour de cassation sur un pourvoi en cours. Il vous appartient en tout état de cause de vérifier l'existence d'une perspective raisonnable d'éloignement.

En cas de remise en liberté par le magistrat du siège du tribunal judiciaire d'un étranger constituant une menace à l'ordre public, je vous demande de systématiquement faire appel de cette décision⁴. Vous veillerez à vous coordonner avec le Procureur de la République territorialement compétent, le cas échéant pour les dossiers les plus signalés, en amont de l'audience au cours de laquelle la prolongation de la rétention administrative aura été sollicitée, l'appel du parquet pouvant être déclaré suspensif par le premier président de la cour d'appel ou son délégué conformément à l'article L 743-22 du CESEDA.

Cette coordination est d'autant plus utile que la loi du 26 janvier 2024 a étendu le délai durant lequel le caractère suspensif de l'appel peut être sollicité par le parquet, en le portant de 10 heures à 24 heures, durée au cours de laquelle l'étranger est maintenu à disposition de la justice, aux termes de l'article L. 741-19 du CESEDA et ce, jusqu'à ce qu'il soit statué sur le fond si l'appel du ministère public a été déclaré suspensif.

³ Sous réserve des pourvois en cassation formés, peuvent être évoquées à l'appui de vos demandes de maintien en rétention en application de l'article L. 742-5 CESEDA, en particulier, les décisions des cours d'appel de Metz (20 septembre 2024 ; 24/00755) qui dispose que « *la loi du 26 janvier 2024 a introduit, un quatrième critère de prolongation distinct des trois premiers, de sorte qu'il ne se cumule pas avec les trois critères dont l'appréciation doit être faite au regard des prolongations précédentes. Ainsi et dans la mesure où il constitue un critère autonome de troisième prolongation voire de quatrième, ce critère de l'urgence absolue ou de la menace à l'ordre public n'est pas conditionné au délai de survenance des quinze derniers jours visé au premier alinéa de l'article L. 742-5 du CESEDA.* » ou de Versailles (5 septembre 2024 ; 24/05878) qui juge que « *Si ces faits n'ont pas été commis lors des quinze jours précédant la troisième prolongation de la rétention administrative, ils permettent toutefois de caractériser la menace actuelle et persistante pour l'ordre public que représente le comportement de M. X.* »

⁴ Dans les cas où la décision de remise en liberté se fonde sur une violation des formes prescrites par la loi à peine de nullité ou sur l'inobservation de formalités substantielles, il est rappelé que seules doivent être prises en compte par le juge, aux termes de la nouvelle rédaction de l'article L.743-12, les irrégularités ayant eu pour effet de porter substantiellement atteinte aux droits de l'étranger dont l'effectivité n'a pu être rétablie par une régularisation intervenue avant la clôture des débats. Vous pourrez donc mobiliser cette disposition à l'appui d'un appel contre une décision prise en raison d'une irrégularité de procédure.

Enfin, je vous rappelle qu'au cas où l'étranger placé en rétention a été condamné à une peine d'interdiction du territoire pour des actes de terrorisme ou fait l'objet d'une mesure d'éloignement pour un comportement lié à des activités à caractère terroriste, l'article L. 743-22 tel que modifié par la loi n°2024-42 du 26 janvier 2024 confère à l'appel du parquet, mais également à celui du préfet, un caractère suspensif immédiat et de plein droit.

4 – La gestion des remises en liberté à l'issue d'une rétention administrative et le suivi dynamique des assignations à résidence

Lorsque la rétention administrative prend fin sans que l'étranger, dont la présence en France constitue une menace à l'ordre public, n'ait pu être éloigné, malgré les démarches entreprises, il est impératif de poursuivre les mesures de surveillance et de prononcer une assignation à résidence.

Ces assignations à résidence doivent faire l'objet d'un suivi dynamique en lien avec les forces de sécurité intérieure, en particulier au cours des réunions hebdomadaires de sécurité que vous présidez. Tout manquement aux obligations de présentation ou toute violation du périmètre géographique d'assignation doit vous être immédiatement signalé afin que vous puissiez en tirer toutes les conséquences (nouveau placement en rétention administrative, demande d'une visite domiciliaire auprès du magistrat du siège du tribunal judiciaire, saisine du parquet sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale...).

A ce titre, l'article L.741-7 du CESEDA, dans sa rédaction issue de la loi du 26 janvier 2024 réduit à 48 heures, au lieu de sept jours, le délai avant l'expiration duquel une nouvelle décision de placement en rétention ne peut être prise en cas de circonstance nouvelle de fait et de droit. Ces dispositions sont applicables, par exemple, dans le cas où l'étranger serait assigné à résidence et ne respecterait pas les prescriptions liées à son assignation.

*

Je vous rappelle enfin la nécessité, pour tous les étrangers qui ont fait l'objet d'une décision constatant le refus de séjour, de veiller à assurer l'information des organismes de sécurité sociale pour que toutes les conséquences en soient tirées en termes d'affiliation ou d'ouvertures de droits sociaux. Vous vous assurerez en particulier de l'information exhaustive et sans délais des caisses et organismes locaux de sécurité sociale de l'identité des étrangers qui ont fait l'objet de refus de séjour ou d'un retrait de titre de séjour, conformément à l'article L. 114-10-2 du code de la sécurité sociale et dans les conditions rappelées en annexe.

Vous ferez part à mon cabinet et à la direction générale des étrangers en France (bsos-dgef@interieur.gouv.fr) de toute difficulté dans l'application de ces instructions.


Bruno RETAILLEAU

ANNEXE

Constatation de la fin du droit au séjour et information des caisses de sécurité sociale aux fins de suspendre les droits sociaux

Ainsi que la circulaire n° NOR IOMV2402713J du 5 février 2024 relative à l'expulsion et l'éloignement des étrangers délinquants vous y invitait, vous veillerez à vous assurer que la notification d'une décision constatant le refus de séjour – dans la plus grande partie des cas, une obligation de quitter le territoire français – s'accompagne de conséquences sur l'affiliation ou l'ouverture de droits auprès d'organismes sociaux.

Ces dispositions visent non seulement les étrangers ayant fait l'objet d'un refus de séjour dont le profil est évocateur de risques de troubles à l'ordre public, mais s'appliquent à tous les étrangers ayant fait l'objet d'une décision constatant l'absence de droit au séjour.

L'article L. 114-10-2 du code de la sécurité sociale dispose que les organismes chargés de la gestion d'un régime obligatoire de sécurité sociale assurant l'affiliation, le versement des prestations ou le recouvrement des cotisations sont tenus de vérifier lors de l'affiliation et périodiquement que les assurés étrangers satisfont aux conditions de régularité de leur situation en France.

Un protocole a été conclu le 29 décembre 2021 entre les administrations relevant du ministère de l'intérieur et celles sous la tutelle du ministère chargé de la sécurité sociale pour que les premières citées « *portent à la connaissance des organismes de protection sociale selon des procédures définies localement, les décisions préfectorales prises en matière de droits des étrangers qui ont des conséquences sur les droits et prestations des usagers* ».

La décision qui constate le refus de séjour est le fait générateur de l'extinction des droits sociaux. Cette dernière n'est pas assortie d'un recours suspensif. Dès lors il n'est pas utile de communiquer aux caisses locales des listes d'OQTF, mais il convient de :

- 2 leur communiquer les identités des personnes faisant l'objet de décisions de refus de séjour – de manière prioritaire s'agissant des personnes faisant l'objet d'un retrait de titre ou d'un refus de renouvellement, ainsi que pour celles dont le profil est évocateur de risques de troubles à l'ordre public. A cet égard, il est possible de proposer des modalités d'information complémentaires aux accès existants aux systèmes d'information, pour couvrir les retraits de titres de séjour et refus de renouvellement motivés par des considérations d'ordre public, ainsi que toute décision de refus de séjour se rapportant à un profil évocateur de risque de trouble à l'ordre public⁵ ;
- 3 s'assurer, dans le cadre des comités départementaux opérationnels anti-fraudes (CODAF), de l'effectivité comme de la périodicité appropriée de la vérification de la situation des affiliés à un régime obligatoire de sécurité sociale au regard du droit au séjour.

⁵ En effet, la lutte contre la fraude en matière de protection sociale est un objectif de valeur constitutionnelle (décision n° 2019-789 QPC du 14 juin 2019). En outre, de manière spécifique, l'article R. 146-12 CESEDA prévoit explicitement que peuvent être destinataires des données à caractère personnel et informations enregistrées dans AGDREF « *les agents des organismes chargés d'un de la gestion d'un régime obligatoire de sécurité sociale (...) à la seule fin de vérifier que les assurés étrangers satisfont à la condition de régularité de leur situation en France.* »