Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Le Ministre

Paris, le 11 mars 2013

Le Ministre de l'intérieur

à

Mesdames et Messieurs les préfets

Circulaire n° NOR INTK1300190C
Objet : **lutte contre l'immigration irrégulière**

En matière d'immigration, le Gouvernement entend mener une politique ferme et responsable, fondée sur la maîtrise des flux migratoires, dans le respect de nos engagements et de nos principes, et sur l'amélioration des dispositifs d'accueil et d'intégration des étrangers admis à séjourner en France. La lutte contre l'immigration irrégulière constitue dans ce cadre une priorité qui doit se traduire notamment par une action soutenue contre les filières d'immigration clandestine.

I. La lutte contre les filières, la traite des êtres humains et le travail illégal

La lutte constante contre les trafics de migrants, les filières d'immigration irrégulière et les formes d'aide au séjour irrégulier qui demeurent illégales après la loi du 31 décembre 2012 doit être l'une de vos premières priorités. Je vais fixer aux directeurs généraux de la police nationale et de la gendarmerie nationale et au préfet de police de Paris des objectifs ambitieux. Je souhaite que vous réunissiez, dès réception de la présente instruction, l'ensemble des services de l'Etat concernés, pour les mobiliser sur cet enjeu. Il est en effet du devoir de l'Etat de faire cesser l'exploitation d'une population de migrants irréguliers, victimes de réseaux qui profitent de leur détresse. **En revanche, j'appelle votre attention sur l'extension des immunités pénales en matière d'aide au séjour irrégulier contenues dans la loi du 31 décembre 2012, qui ont eu notamment pour objet d'abroger ce qui était communément appelé le « délit de solidarité ».**

Place Beauvau - 75800 Paris cedex 08 - Tél. : 01.49.27.49.27 - Télécopie : 01.40.07.21.09

Vous veillerez, en lien avec les conseils généraux, à lutter contre les bandes organisées qui font entrer en France de jeunes mineurs isolés et détournent le système français de protection de l'enfance. A cet effet, je vous invite à une action déterminée des services placés sous votre autorité pour démanteler ces réseaux.

La lutte contre la traite des êtres humains demeure également une préoccupation constante. A votre niveau, elle devra notamment se traduire par une application attentive des orientations rappelées à ce sujet dans ma circulaire INTK1229185C du 28 novembre 2012 (§ 2.1.4) afin de protéger les victimes qui coopèrent avec les autorités administratives et judiciaires

La lutte contre l'emploi des étrangers sans titre constitue un autre volet important de la politique de lutte contre l'immigration clandestine. Vos pouvoirs de sanction administrative ont été renforcés : il vous est possible désormais de prononcer, si les conditions sont réunies, la fermeture administrative provisoire d'un établissement dans lequel sont employés des étrangers sans titre de travail (article L. 8272-2 du code du travail). Ces nouvelles mesures visent aussi à protéger les droits sociaux des étrangers concernés et à lutter contre des formes modernes d'esclavage. Il conviendra de mettre en œuvre ce nouveau dispositif chaque fois que cela vous paraîtra pertinent. Les actions que vous conduirez en la matière doivent être intégrées dans le cadre du plan national de lutte contre le travail illégal, notamment par l'intensification et l'amélioration des contrôles menés dans un cadre de coopération renforcée des services. Vous pourrez vous reporter utilement sur ce point à la circulaire interministérielle INTK1300188C du 11 février 2013 relative à la mise en œuvre du plan de lutte contre le travail illégal 2013-2015.

II. L'éloignement des étrangers en situation irrégulière

La tâche qui vous revient est d'assurer l'effectivité des éloignements des étrangers dépourvus de tout droit au séjour au terme d'une procédure respectueuse de leurs droits.

Les ressortissants étrangers en situation irrégulière au regard du droit au séjour, qui ne correspondent pas aux catégories protégées au titre de l'article L. 511-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers du droit d'asile (CESEDA) et qui n'établissent pas répondre aux critères permettant une admission exceptionnelle au séjour tels qu'ils ont été notamment formulés dans la circulaire du 28 novembre 2012, n'ont pas vocation à demeurer sur le territoire. Ils doivent, conformément à nos engagements européens, et notamment la directive « retour », faire l'objet d'une mesure d'éloignement effective.

J'ai mis un terme à la pratique consistant à fixer de manière chiffrée dans chaque département un objectif de personnes à éloigner du territoire national. Cette statistique aveugle et globale, qui mélangeait éloignements forcés et départs volontaires, pouvait entrer en contradiction avec la nécessaire connaissance fine de vos difficultés et l'indispensable appréciation individuelle de chaque situation. Toutefois, la fin de cette politique du chiffre ne signifie pas l'abandon de toute mesure ou de tout indicateur en la matière. **Des indicateurs qualitatifs et quantitatifs sont proposés à cette fin dans la présente circulaire. Ils constituent un moyen de mieux mesurer les difficultés que vous rencontrez et les actions à entreprendre pour y remédier.**

Je souhaite également donner une orientation plus qualitative à l'action contre l'immigration irrégulière dans vos départements en privilégiant la qualité des procédures et l'efficacité des moyens employés. Vous trouverez en annexe I un rappel des outils opérationnels qu'il vous revient de mettre en œuvre.

Pour rendre plus efficace l'action coordonnée des services, **vous consoliderez l'action des pôles d'éloignement départementaux placés sous votre autorité**, en les réunissant très régulièrement sous votre présidence, et en ferez l'instrument de suivi et d'appréciation des dossiers soumis à vos décisions. Je compte sur votre investissement personnel sur les dossiers les plus sensibles.

Par ailleurs, je vous invite à organiser l'éloignement de certaines catégories de personnes par la mise en œuvre de mesures préparatoires en vue d'une meilleure exécution :

- **les ressortissants étrangers incarcérés faisant l'objet d'une mesure d'éloignement à mettre en œuvre dès la sortie de prison** (vous disposez de protocoles signés avec les autorités judiciaires qui doivent faciliter cette préparation) ;
- **les étrangers faisant l'objet d'une obligation de quitter le territoire français et qui n'ont pas assuré leur départ effectif alors même qu'ils bénéficiaient d'un délai de départ volontaire.**

S'agissant des mesures de contrainte préalables à l'éloignement, qui constituent des mesures privatives de liberté, je vous rappelle que le principe de subsidiarité qui inspire la directive « retour » doit, pour les étrangers qui disposent de garanties de représentation propres à prévenir le risque de fuite, vous conduire à **privilégier l'assignation à résidence par rapport à la rétention**. Des éléments sur les modalités de mise en œuvre de l'assignation à résidence sont détaillés en annexe II à la présente circulaire.

La rétention administrative ne doit, en aucune circonstance, constituer une sanction du séjour irrégulier mais une modalité d'éloignement des étrangers qui ne présentent pas de garanties de représentation effectives. Elle doit être mise en œuvre chaque fois que cela est nécessaire au regard de la faiblesse des garanties présentées par l'étranger (ex : absence de documents d'identité ou de voyage, absence de domicile stable, soustraction à une mesure d'éloignement antérieure...) dans le but d'assurer son éloignement.

Enfin, s'agissant des familles avec des enfants mineurs, **je vous rappelle les instructions contenues dans ma circulaire du 6 juillet 2012** qui limitent strictement le recours à la rétention administrative.

Si elle constitue un impératif, la lutte contre l'immigration irrégulière doit toujours être menée dans le respect des droits et de la dignité des personnes. La circulaire du 21 février 2006, prise conjointement par le ministre de l'intérieur et le ministre de la justice, ne peut plus être considérée comme une base pertinente de votre action puisqu'elle repose sur la pénalisation du séjour irrégulier et articule les procédures autour de la garde à vue. A cet égard, je vous rappelle que la vocation première des guichets ouverts aux étrangers dans les préfectures est l'accueil des personnes et l'instruction des demandes. **Hormis des situations exceptionnelles** (personne recherchée, troubles à l'ordre public), **il ne saurait y avoir d'interpellation dans ces locaux ou à leur sortie de l'étranger effectuant des démarches concernant son droit au séjour.**

III. Le cas particulier des demandeurs d'asile déboutés

Le droit d'asile est un droit fondamental qui doit être protégé. Il implique des procédures impartiales et un examen attentif et approfondi de toutes les demandes. Ainsi, **un étranger dont la demande d'asile, même présentée en rétention, est pendante devant l'OFPRA, ne saurait en toute hypothèse faire l'objet d'une mesure d'éloignement.** La transposition prochaine des nouvelles normes européennes sera l'occasion de renforcer les garanties d'examen des demandes d'asile tout en veillant à la rapidité et l'efficacité de cette procédure.

La bonne application du régime de l'asile implique également qu'en cas de rejet de sa demande, l'étranger quitte effectivement le territoire français où il avait été autorisé à demeurer le temps de l'examen de celle-ci. Dans le contexte actuel, marqué par une très grande tension sur les dispositifs d'accueil et d'hébergement, **il convient de veiller à l'éloignement des personnes dont la demande d'asile a été définitivement rejetée et qui ne justifient pas d'autres motifs les autorisant à résider en France.** Il importe de prendre des refus de séjour assortis d'obligation de quitter le territoire dans des délais rapides suivant la décision définitive de rejet de la demande d'asile, afin d'éviter que se prolonge indûment le séjour en France et de rendre plus douloureux l'éloignement ultérieur de l'étranger concerné. Il est rappelé que les services préfectoraux disposent, via l'application TélemOfpra, d'un accès aux listes des décisions définitives de l'OFPRA et de la CNDA (circulaire du 7 mars 2011) permettant d'assurer le suivi de ces dossiers.

IV. Les départs volontaires aidés par l'Office français de l'immigration et de l'intégration

Accompagnés des aides dispensées par l'OFII, les départs volontaires restent un instrument important de la politique du retour vers le pays d'origine. Ils sont un réel outil à votre service, que vous devez mobiliser en lien avec les échelons territoriaux de l'office.

J'ai tenu à réformer cet outil. Un arrêté en date du 16 janvier 2013 (JORF du 19 janvier 2013) modifie les modalités et montants des aides au retour versées par l'OFII, à compter du 1er février 2013 et prévoit :

- **un régime d'aide de droit commun**, pour les ressortissants des pays tiers, comprenant le réacheminement, le transport des bagages et une allocation de 500€ par adulte et 250€ par enfant mineur;
- **un régime dérogatoire réservé aux ressortissants communautaires** qui pourront bénéficier des mêmes dispositifs logistiques et pourront percevoir des allocations dont les montants seront limités à 50€ par adulte et 30€ par enfant mineur;
- **un accompagnement technique et financier pour la mise en œuvre d'un projet de réinsertion.**

L'aide ne peut être servie qu'une fois.

Je vous invite à transmettre au secrétariat général à l'immigration et à l'intégration un rapport signalant tous les éléments que vous pourriez observer en cas de moindre efficacité du dispositif ou de difficulté de mise en œuvre.

V. Mesures de suivi

Les orientations qui précèdent feront l'objet d'un suivi précis. J'y porterai une attention particulière.

En application de la directive « retour », le prononcé d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF) constitue, dans la plupart des hypothèses, une nécessité lorsque l'examen des dossiers conduit à refuser le droit au séjour ou à constater qu'un étranger est en situation irrégulière. Vous veillerez donc à ce que vos services prennent ces mesures lorsque la situation le justifie et vous assurerez que toutes les diligences sont mises en œuvre, dans le respect des garanties juridiques existantes, pour organiser les départs des étrangers concernés.

Afin d'assurer le suivi statistique de l'activité de lutte contre l'immigration irrégulière, figurent en annexe III des indicateurs qui devront vous guider dans l'analyse et la résolution des difficultés que vous pourrez rencontrer.

Enfin, je vous informe qu'au plan national, depuis le 1er février 2013, les "départs volontaires", effectués en l'absence de tout acte juridique exécutoire prescrivant l'éloignement, sont comptabilisés de manière distincte des "éloignements" (eux-mêmes subdivisés entre les "retours aidés" quand une aide de l'OFII favorise l'exécution d'une mesure d'éloignement et les "retours contraints" réalisés sans aide de l'OFII). Les tableaux de bord consolidés du secrétariat général à l'immigration et à l'intégration (direction de l'immigration) et de la direction centrale de la police aux frontières sépareront clairement les deux indicateurs.

*
* *

La présente circulaire concerne l'outre-mer dans la mesure où les dispositions du CESEDA auxquelles elle se réfère y sont applicables.

Je vous invite à appliquer les instructions qui précèdent de façon déterminée, tout en veillant au respect des personnes et de leurs droits.

La lutte contre l'immigration irrégulière est une priorité et elle doit être menée avec efficacité et détermination. Je sais pouvoir compter sur votre engagement.

Manuel VALLS

Annexe I : Moyens à mettre en œuvre pour sécuriser la procédure d'éloignement

La procédure d'éloignement des étrangers en situation irrégulière est une procédure qui impose un examen individualisé particulièrement attentif et une formation constante de vos équipes. Le strict respect de cette procédure et des garanties qu'elle prévoit est une exigence de l'Etat de droit et permet l'efficacité de votre action.

Sans que cette liste soit exhaustive, il vous appartient de veiller à la qualité et la sécurité juridique des procédures d'éloignement :

- en utilisant pleinement les nouvelles possibilités offertes par la retenue pour vérification du droit au séjour créée par la loi du 31 décembre 2012, notamment en incitant tous les services à un travail commun le plus en amont possible dès le début de la retenue ; vous n'hésiterez en outre pas à saisir les services compétents au niveau central de toute difficulté d'application de ces dispositions nouvelles ;

- en améliorant la sécurité juridique des procédures, ce qui assurera la garantie des droits et réduira les risques contentieux ; vous vous assurerez donc que des formations adaptées et, aussi souvent que possible, communes, soient proposées aux services de police, de gendarmerie et à vos services ; vous recevrez pour ce faire tout le soutien utile de la part des services centraux du ministère que vous n'hésiterez pas à saisir de toute difficulté contentieuse ou juridique particulière ;

- en engageant vos services, en cas d'appel contre une ordonnance du juge des libertés et de la détention à transmettre des dossiers suffisamment documentés au procureur de la République pour lui permettre de solliciter l'effet suspensif de cet appel en application de l'article L. 552-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) ;

- en réunissant dans les dossiers toutes les pièces et documents utiles pour faciliter la délivrance de laissez-passer consulaires, lorsque les étrangers à éloigner ne possèdent pas de titres originaux ; une stratégie d'action, fondée sur un dialogue bilatéral avec les Etats de provenance des étrangers en situation irrégulière, est en cours d'élaboration avec le ministère des affaires étrangères afin de faciliter la délivrance de ces laissez-passer; les services de la direction de l'immigration vous fourniront trimestriellement des indications sur le niveau de coopération des Etats de provenance ; ils sont à votre disposition pour toute demande d'appui ou de soutien ;

- en astreignant, si cela vous paraît nécessaire, l'étranger pendant le délai de départ volontaire, à se présenter au service que vous aurez désigné, pour y indiquer les diligences qu'il mettra à la préparation de son départ, en application des dispositions de l'article L. 513-4 du CESEDA. Comme le prévoit l'article R. 513-3 du CESEDA, vous pourrez demander au service ainsi désigné que l'étranger concerné remette l'original de son passeport ou tout autre document d'identité ou de voyage en sa possession, en échange d'un récépissé valant justification d'identité et mentionnant le délai de départ volontaire accordé ;

- en accompagnant, si vous l'estimez nécessaire, l'obligation de quitter le territoire français (OQTF) d'une interdiction de retour prise sur le fondement du III de l'article 511-1 du CESEDA. Vous veillerez toujours à ce que cette mesure respecte les normes constitutionnelles et internationales pertinentes, notamment le droit à mener une vie familiale normale, et soit proportionnée au regard des quatre critères énoncés au 7ème alinéa de ce III (durée de présence sur le territoire, nature et ancienneté des liens avec la France, mesure d'éloignement antérieure, menace pour l'ordre public). Cette mesure doit en outre être motivée selon les modalités indiquées dans la décision du Conseil d'Etat du 12 mars 2012 (CE, n° 354165, publié au recueil Lebon). Ainsi, l'interdiction de retour doit comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui en constituent le fondement. Cette motivation doit attester de la prise en compte de l'ensemble des critères prévus par la loi. En revanche, aucune règle n'impose de motiver distinctement le principe et la durée de l'interdiction de retour, ni que soit indiquée l'importance accordée à chaque critère ;

- en rappelant l'obligation qu'ont vos services d'inscrire au fichier des personnes recherchées les étrangers faisant l'objet d'une obligation de quitter le territoire exécutoire. Vous n'omettrez pas de mentionner, le cas échéant, l'existence d'un délai de départ volontaire. Vous veillerez à ce que ces données soient effacées dans les conditions fixées à l'article 7 alinéa 1er du décret n° 2010-569 relatif au fichier des personnes recherchées.

Pour les étrangers qui ont fait l'objet d'une interdiction judiciaire du territoire prononcée en répression du seul délit de séjour irrégulier, l'intervention de la loi du 31 décembre 2012, qui a supprimé ce délit, s'oppose désormais à l'exécution des interdictions prononcées et fait donc obstacle à la reconduite de plein droit sur leur fondement. Vous devrez, dans ce cas, examiner pour chacune de ces personnes si sa situation justifie le prononcé d'une obligation de quitter le territoire français par application de l'article L.511-1 du CESEDA et dans l'affirmative, prendre une telle mesure de sorte qu'elle soit applicable à la sortie d'incarcération. Je vous rappelle que les interdictions du territoire français prononcées pour d'autres motifs que le seul séjour irrégulier ne sont pas affectées par l'entrée en vigueur de la loi du 31 décembre 2012.

Enfin, un étranger ne peut être éloigné à destination d'un pays s'il établit que sa vie ou sa liberté y sont menacées ou qu'il y est exposé à des traitements contraires aux stipulations de l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Vous veillerez à faire une application adéquate de ces dispositions en vous reportant à la jurisprudence pertinente.

Annexe II : Rappel des règles applicables en matière d'assignation à résidence

L'assignation à résidence constitue une mesure privative de liberté qui doit être utilisée en vue de l'éloignement effectif de l'étranger dès lors que cet éloignement demeure une perspective raisonnable et que l'étranger dispose de garanties de représentation effectives propres à prévenir le risque de fuite.

L'assignation à résidence ne convient dès lors généralement pas, sauf cas particulier notamment défini par la circulaire du 6 juillet 2012, à l'étranger qui a dissimulé des éléments sur son identité ou a eu recours à la fraude documentaire ou qui ne peut justifier de garanties de représentation suffisantes. Elle ne conviendra également pas, dans la plupart des hypothèses, à l'étranger qui s'est soustrait à l'exécution d'une précédente mesure d'éloignement, a mis en échec une mesure d'assignation à résidence ou a refusé d'embarquer.

La fixation du lieu de résidence, pour l'assignation, devra privilégier le domicile de l'étranger, tel qu'il vous est connu ou, à défaut, un hôtel ou un centre d'hébergement. L'assignation à résidence impose la fixation d'une obligation de présentation régulière auprès des services de police et de gendarmerie, selon les modalités décrites par l'article R.561-2 du CESEDA. Il vous appartient également de prévoir la remise par l'étranger de son passeport ou de tout autre document d'identité ou de voyage en sa possession, en échange d'un récépissé valant justification d'identité (article R. 561-3).

Pour les personnes assignées à résidence comme pour celles placées en rétention, l'obligation de se rendre au consulat pour assurer les opérations d'identification et les escortes entre le lieu d'assignation et le point de départ font partie des mesures matérielles d'exécution d'office de l'OQTF. L'arrêté du 13 décembre 2007 sera bientôt modifié pour clarifier les modalités d'exécution de ces escortes.

Le non-respect par l'étranger de ses conditions d'assignation à résidence peut justifier son placement en rétention et, en cas de fuite, est susceptible d'être poursuivi pénalement sur le fondement de l'article L. 624-1 du CESEDA.

Les frais liés aux assignations à résidence (hôtel, repas le cas échéant) sont imputables sur le BOP 303 action 3.

Annexe III : Principaux indicateurs de suivi

Dès publication de cette circulaire et au plus tard à compter de la fin du 1er semestre 2013, les services centraux (direction de l'immigration du SGII et direction centrale de la police aux frontières) seront chargés d'assurer le suivi régulier des données suivantes :

1) Indicateurs d'efficacité de la procédure

- Nombre des retenues pour vérification du droit au séjour réalisées ;
- Part des assignations à résidence et des placements en centres de rétention donnant lieu à un éloignement effectif ;
- Part des échecs à l'éloignement résultant de la non-obtention des laissez-passer consulaires ;

2) Indicateur de sécurité juridique

- Part des décisions des juges de la liberté et de la détention refusant la prolongation de la rétention ;
- Part des jugements des tribunaux administratifs annulant une OQTF ou entraînant la fin du placement en rétention (annulation de la décision de placement en rétention, annulation de la décision refusant l'octroi d'un délai de départ volontaire).

3) Indicateurs quantitatifs

- Nombre de personnes mises en cause pour délit d'aide au séjour irrégulier ;
- Nombre de filières d'aide au séjour irrégulier démantelées ;
- Nombre de personnes mises en cause pour délit d'emploi d'étrangers sans titre ;
- Part des refus de titre assortis d'une OQTF ;
- Part des OQTF exécutées, si possible ventilées en fonction de l'octroi ou non d'un délai de départ volontaire,
- Part des interdictions du territoire français et des arrêtés d'expulsions ayant fait l'objet d'une exécution effective.

Ces différentes données permettront par département de mieux cerner les difficultés que vous rencontrez dans l'exécution des mesures d'éloignement. Leur suivi doit vous permettre d'améliorer la sécurité juridique et l'efficacité des procédures.

Feront également l'objet d'un suivi très attentif les mesures prises à l'encontre des demandeurs d'asile déboutés et l'exécution de celles-ci (une évaluation des difficultés spécifiques que vous rencontrerez en la matière sera menée à la mi-2013).