



COMMENT ASSURER L'EXÉCUTION DES OQTF POUR REPENDRE LE CONTRÔLE DE NOS FRONTIÈRES

Par Virgile TERTIAN, analyste du Millénaire

Matthieu HOCQUE, Directeur adjoint des études du Millénaire



AVANT-PROPOS

Le monde de l'après crise sanitaire se distingue par une série de bouleversements qui alimenteront une crise migratoire sans précédent, bien pire que la crise migratoire de 2015. Lors de cette crise, **près de 2 millions d'étrangers, principalement en provenance de Syrie, d'Afghanistan et du Nigéria ont emprunter illégalement les routes migratoires**. A cette époque, l'Europe n'avait déjà pas réussi à gérer cette crise, dont les conséquences pour notre société sont nombreuses : insécurité et ensauvagement de la société, coût économique, essor du totalitarisme islamique sur notre sol, terrorisme, crime organisé ou encore délinquance du quotidien dans les grandes métropoles européennes.

Toutefois, la crise migratoire n'est pas derrière nous. En 2022, selon les estimations du Haut-commissariat aux réfugiés, **près de 100 millions de personnes ont été contraintes de se déplacer en 2022**¹. Si pour l'instant, près de 50% de ces migrations sont encore internes aux pays déstabilisés du Sud, la donne changera. **Les Européens verront dans les prochaines années des millions de migrants se presser aux portes de l'Europe**. En effet, les facteurs qui ont conduit à la crise migratoire de 2015 ont explosé depuis la crise sanitaire et la guerre en Ukraine. D'abord, les États-membres devront faire face à une augmentation des conflits et un risque d'instabilité accru dans les zones géographiques proches (Afrique, Moyen-Orient, Ukraine, voisinage russe). En effet, la décennie qui s'ouvre est marquée par des conflits de haute intensité (guerre en Ukraine), le pourrissement de conflits antérieurs (guerre en Syrie, en Irak, ou au Yémen) et enfin l'apparition de nouveaux conflits (guerre des Généraux au Soudan). Des pays plus lointains sont aussi quasiment en situation de guerre civile (Nigéria, République Démocratique du Congo, Myanmar, etc.). De plus, la guerre en Ukraine a perturbé les chaînes de valeur alimentaires mondiales avec de nombreux pays du Sud (Égypte, Nigéria, RDC, Soudan, Liban, Algérie, etc.) dépendants de l'Ukraine ou de la Russie pour leurs importations céréalières.

¹ Haut-Commissariat des Nations-Unies pour les réfugiés, [Rapport des tendances mondiales](#), 2022

Alors que ces pays vivent des bouleversements démographiques, leur vulnérabilité à des crises de la faim forcera leurs ressortissants à s'exiler. Enfin, le changement climatique, les dérèglements climatiques avec la multiplication en nombre et en intensité des catastrophes naturelles (sécheresses, inondations, séismes), la perte de la biodiversité et le manque de perspectives dans ces pays accéléreront les mutations en cours.

Face à cela, **les Européens et les Français expriment un besoin légitime de protection.** L'avènement d'une immigration massive non-européenne bouleverse notre civilisation. Pour autant, nous observons une distorsion entre les aspirations populaires de réduire l'immigration (environ 66% des Français selon les derniers sondages) et les priorités que se fixent les décideurs politiques.

Pire, **la France semble subir sa politique migratoire plutôt que de la choisir.** En effet, l'appareil administratif est régulièrement cible de dysfonctionnements, comme sur le cas des obligations de quitter le territoire français (OQTF). Le manque de volonté politique, les blocages européens et une administration qui a dépossédé le politique de moyens d'action sont à l'origine de l'essor des mouvements populistes en Europe. Pour cela, il convient d'identifier les blocages précis et les difficultés rencontrées par les pouvoirs publics pour tâcher de les supprimer afin de **rendre des moyens d'actions au politique pour viser un objectif ambitieux : 100% des OQTF exécutées d'ici 2025.**

AVANT-PROPOS	2
<i>Une mesure administrative trop complexe</i>	<i>5</i>
Fonctionnement d'une OQTF	5
Moins de 10% des OQTF prononcées ont été exécutées	6
Un mille-feuille de règles et d'exceptions	7
Cas généraux.....	7
Exceptions au régime général	8
<i>Trois Les verrous bloquant l'éloignement.....</i>	<i>9</i>
Une procédure administrative kafkaïenne	9
Les capacités des centres de rétention	12
L'obtention d'un laissez-passer consulaire.....	12
<i>Reprendre le contrôle : 15 mesures pour faire sauter les verrous a l'éloignement</i>	<i>16</i>
Volet 1 : les verrous politiques Fixer le cap pour la prochaine décennie.....	17
Volet 2 : Lever less verrous administratifs et juridiques.....	20
Volet 3 : Lever les verrous diplomatiques	24
CONCLUSION	29

UNE MESURE ADMINISTRATIVE TROP COMPLEXE

FONCTIONNEMENT D'UNE OQTF

L'obligation de quitter le territoire français (OQTF) est une mesure administrative prise par le préfet après un refus de délivrance du titre de séjour ou en cas de séjour irrégulier sur le territoire. L'étranger sera alors tenu de quitter la France par ses propres moyens. Cette mesure ne peut pas concerner un mineur.

Dès que la décision est notifiée au ressortissant étranger, il y a deux scénarios possibles : soit un départ avec délai (départ sous 30 jours) ou sans délai (départ sous 48 heures) pour des cas présentant un risque majeur pour la population française. En cas de non-respect du délai de 30 jours, l'étranger pourra être placé en centre de rétention administrative (CRA) ou être assigné à résidence. Dans certains cas, l'OQTF est assortie d'une interdiction de retour sur le territoire français (IRTF) ou d'une interdiction de circulation sur le territoire français (ICTF).

Afin que s'opère cette mesure, l'étranger est enjoint à rejoindre le pays dont il possède la nationalité ou en accord de réadmission, le pays qui lui a délivré un document de voyage en cours de validité ou d'un pays dans lequel il est légalement admissible avec l'accord des autorités de ce pays.

Si la procédure administrative paraît stricte et définitive de premier abord, la société française fait état depuis plusieurs années d'un accroissement de faits de violence de personnes pour lesquelles une OQTF a été prononcée, révélant le caractère dysfonctionnel du dispositif.

MOINS DE 10% DES OQTF PRONONCEES ONT ETE EXECUTEES

Tout d'abord, nous constatons une importante augmentation des OQTF prononcées par les préfets selon les années², à l'exception de l'année 2021 en raison des politiques de confinement de la population. Ainsi, le nombre d'OQTF prononcées a doublé sur la période 2011-2019, ce qui est le symptôme d'une immigration clandestine nombreuse dans le pays.

Tableau 1 : OQTF prononcées (en nombre)

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
59 998	82 535	89 134	88 225	79 750	81 656	85 268	103 852	122 839	107 488	61 781

Seulement, la baisse tendancielle du taux d'exécution de ces mesures est constante depuis les deux derniers quinquennats avec un effondrement compréhensible lors de la crise sanitaire. Si l'impact de la crise sanitaire est compréhensible, le taux d'exécution des obligations de quitter le territoire français soulève un doute quant à l'efficacité des opérations d'éloignements.

En effet, la France n'est pas en mesure, dans les meilleures années, de mettre à exécution 1 mesure sur 4. **Sur 11 ans (2011-2021), le taux moyen est de 14,79%.** C'est dire que depuis 2017, la France enregistre contre-performance sur contre-performance et cela, indépendamment de la crise sanitaire. L'OQTF est une mesure administrative au régime juridique trop complexe ce qui la rend difficilement applicable.

² Direction Centrale de la Police aux Frontières, DCPAF

Tableau 2 : OQTF exécutées

(en nombre et en pourcentage du total des OQTF prononcées)

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
10 016	18 441	15 213	14 765	13 518	11 653	11 665	13 114	15 013	7 376	3 501
16,69%	22,34%	17,07%	16,74%	16,95%	14,27%	13,68%	12,63%	12,22%	6,86%	5,67%

UN MILLE-FEUILLE DE REGLES ET D'EXCEPTIONS

Comme il a été rappelé précédemment, il existe deux grandes catégories d'OQTF : celles assorties d'un délai de 30 jours pour quitter le territoire (1) et celles sans délai (2), mais il existe 9 exceptions à l'application de cette mesure.

Cas généraux

La première catégorie d'OQTF (avec délai de 30 jours) concerne les ressortissants étrangers **entrant pleinement dans l'un de ces 8 cas** :

1. entrée irrégulière en France ou dans Schengen avec absence de titre de séjour ;
2. entrée régulière en France, mais présence sur le territoire au-delà de la durée de validité du visa ;
3. récépissé de demande de titre de séjour ou autorisation provisoire de séjour non renouvelé ou retiré ;
4. titre de séjour retiré, refusé ou non renouvelé ou fin du droit de rester en France ;
5. pas de demande de renouvellement du titre de séjour et maintien en France après son expiration ;
6. demandeur d'asile et demande de protection définitivement rejetée ;
7. menace pour l'ordre public et résidence depuis moins de 3 mois ;
8. aucune [autorisation de travail](#) et résidence depuis moins de 3 mois.

Ensuite la deuxième catégorie d'OQTF (sans délai) **s'applique à 3 cas distincts :**

1. menace pour l'ordre public ;
2. un refus de délivrance ou de renouvellement du titre de séjour pour fraude ou pour demande à caractère manifestement infondé ;
3. risque de prendre la fuite.

Cet été, le cas de l'imam Iquouissen est entré pleinement dans cette deuxième catégorie d'OQTF.

Exceptions au régime général

Et pour ces deux catégories (OQTF avec délais, OQTF sans délai), il existe 9 exceptions à l'applicabilité de cette mesure :

1. être un mineur ;
2. être en possession de documents autorisant l'étranger à demeurer sur le territoire français en France depuis plus de 20 ans ;
3. séjour régulier en France depuis plus de 10 ans (sauf si titulaire pendant toute cette période d'un titre de séjour étudiant) ;
4. possibilité de justifier par tous moyens résider habituellement en France depuis l'enfance (en deçà de 13 ans révolus) ;
5. marié depuis 3 ans avec un Français et dont la vie commune ne doit pas avoir cessé depuis le mariage et l'époux doit être encore français ;
6. séjour régulier depuis 10 ans et mariage depuis 3 ans avec un étranger résidant depuis au plus l'âge de 13 ans (pas de polygamie et dont la vie commune ne doit pas avoir cessé depuis le mariage) ;
7. père ou mère d'un enfant français mineur résidant en France (pas de polygamie et nécessité de contribuer à l'entretien et à l'éducation de l'enfant depuis sa naissance ou depuis au moins 2 ans) ;
8. bénéfice d'une rente d'accident du travail ou de maladie professionnelle d'un organisme français pour un taux d'incapacité permanente de minimum 20% ;
9. résidence en France et état de santé qui nécessite des soins en France, auxquels l'étranger ne pourrait pas accéder dans le pays de renvoi.

LES VERROUS BLOQUANT L'ÉLOIGNEMENT

UNE PROCEDURE ADMINISTRATIVE KAFKAÏENNE

1er verrou administratif : le nombre d'exceptions au régime général

Comme il a été mentionné précédemment, il y a 9 exceptions à l'applicabilité générale des procédures d'éloignement. Si certaines relèvent d'un bon sens, et même de la dignité d'un État (mineur, état de santé, etc.), ce nombre important d'exceptions nuit à l'applicabilité de la mesure puisqu'elle réduit de fait le nombre d'OQTF prononcées.

Plus il y a d'exceptions au régime général, plus le nombre de personnes susceptibles d'être concernées par une mesure d'éloignement est faible. En revanche, il ne suffit de pas de prononcer une OQTF pour qu'elle soit exécutée, loin de là, puisqu'il existe encore d'autres verrous.

2ème verrou administratif : des délais de traitement des procédures de recours aux délais supérieurs aux délais d'expulsion

Une OQTF est assortie en général d'un délai de 30 jours pour quitter le territoire français. En revanche, lorsque la personne frappée par une OQTF effectue un recours, dont le caractère est suspensif, les juges ont 3 mois pour se prononcer sur le recours. Seulement, l'accroissement des délais de traitement des procédures d'OQTF (pouvant aller jusqu'à 6 mois) multiplie les risques d'erreurs et de vices de forme, qui entravent l'expulsion. Selon les préfectures, il y aurait près de 15 à 20% des OQTF qui sont annulées en raison d'un vice de forme.

De plus, la procédure d'OQTF se distingue par la complexité de sa mise en œuvre juridique dans la mesure où deux ordres de juridiction

interviennent : l'ordre judiciaire par le biais du juge des libertés et de la détention (JLD) et l'ordre administratif par le biais du juge administratif (JA).

Au regard des délais très courts pour réaliser la procédure (30 jours), le passage devant le juge administratif (JA) et surtout devant le juge des libertés et de la détention (JLD) constituent une procédure kafkaïenne.

L'administration doit effectuer le dossier de l'OQTF puis le transmettre pour avis aux deux juges. **Les juges ont donc un poids important dans la mise en œuvre d'une OQTF.** Des erreurs de procédures (réelles ou parfois sur des vices de forme repérées avec zèle par certains juges) entravent de facto l'exécution d'une OQTF.

De surcroît, **l'OQTF peut être contestée en elle-même et faire l'objet d'un recours.** Pour ralentir la procédure, ils disposent d'un arsenal juridique large. D'une part, il y a 12 procédures de recours recensées par le Conseil d'État. D'autre part, les niveaux recours devant le juge administratif sont nombreux (1er ressort, appel, conseil d'État, juge européen).

3ème verrou administratif : le caractère suspensif du recours associé aux trop nombreuses possibilités de recours

Le recours devant le juge administratif est suspensif : la mesure d'éloignement ne peut pas être exécutée tant que le tribunal ne s'est pas prononcé. A cela s'ajoute une autre procédure de contentieux à disposition de l'étranger, il peut contester devant le juge judiciaire (juge des libertés et de la détention, JLD) le bien-fondé de son placement et de son maintien en rétention.

L'effet suspensif est un concept de droit reposant sur le fait qu'une décision ne fasse pas autorité de chose jugée tant qu'il existe des voies de recours. Ainsi l'administration ne peut pas exécuter une décision tant qu'il existe des possibilités de recours qui sont très (trop ?) nombreuses. Ce principe fait partie des fondements de l'État de droit, mais il est désormais dévoyé pour

éviter l'application d'une décision. À ce titre, les trop nombreuses possibilités de recours permettent de dévoyer ce principe.

4ème verrou administratif : les OQTF sont accompagnées d'autres procédures annexes

Enfin, comme il a été vu précédemment, les OQTF sont souvent accompagnées de mesures annexes. Il peut s'agir d'une **interdiction de retour en France (IRTF)**, d'une **interdiction de circulation sur le territoire français (ICTF)**, d'un refus de titre de séjour (l'étranger peut estimer qu'il peut être régularisé malgré le refus de l'administration), ou une décision fixant le pays de renvoi (au sein duquel il estime courir un danger pour sa vie malgré qu'il n'ait pas fait de demande d'asile ou qu'elle ait été rejetée).

Toutes ces mesures annexes peuvent aussi faire l'objet d'autant de recours qu'une OQTF. Une OQTF peut être annulée à cause d'un vice de forme sur une procédure d'IRTF ou d'ICTF. Par conséquent, le tribunal administratif peut être contraint d'annuler certaines mesures ou une partie de certaines d'entre-elles.

Ainsi, dans les faits, des étrangers sous le coup d'une OQTF peuvent rester plusieurs années en France, seulement en profitant des failles administratives de notre système. A cet égard, **des professionnels de l'immigration massive, associations d'accueil de réfugiés clandestins, conseillent une partie des étrangers pour lesquels une décision d'OQTF a été prononcée.**

5ème verrou administratif : le manque de contrôle des exécutions d'OQTF

L'exécution des OQTF n'est vérifié par personne, ce qui constitue un manque dans l'exécution réelle des OQTF. Ainsi, il n'y a pas d'administration chargée de vérifier l'exécution des OQTF si ce n'est la police lors des contrôles. Dans l'hypothèse d'un contrôle de police, lorsque les forces de l'ordre découvrent

qu'une personne en situation irrégulière a reçu une OQTF, alors elle est emmenée en centre de rétention.

LES CAPACITES DES CENTRES DE RETENTION

Le centre de rétention administrative (CRA) est un site de 140 places maximum qui a pour objectif d'enfermer un étranger ayant fait l'objet d'une mesure d'éloignement prononcée. Il permet d'empêcher la fuite de l'individu dans l'attente de son renvoi forcé vers un autre pays.

6ème verrou administratif : le manque de places en CRA

En fonction du lieu où se trouve l'étranger interpellé, il se peut qu'il ne puisse pas être retenu au centre de rétention, en raison du manque de places. C'est particulièrement criant en Guyane ou à Mayotte, des territoires submergés par l'immigration illégale.

Selon la Cour des comptes, **l'efficacité des CRA est insuffisante au regard du peu d'exécution des OQTF**. Selon la Cour, avant la crise sanitaire, 40 % des personnes retenues ont été effectivement éloignées en 2018 pour un coût moyen de la rétention chiffré à 6 234 €. Ce coût est important au regard des moyens alloués : 2 341 agents publics et policiers sont affectés en CRA pour un total de 1 814 places en 2019.

L'OBTENTION D'UN LAISSER-PASSER CONSULAIRE

1er verrou diplomatique : l'obtention d'un "*laisser-passer*" consulaire

A la conclusion de la procédure administrative, se trouve **l'obtention d'un « *laisser-passer* » consulaire (LPC)**, c'est-à-dire l'accord de l'État étranger pour reprendre ses ressortissants.

L'obtention du LPC est particulièrement laborieuse. En effet, **la bonne exécution œuvre des éloignements suppose la coopération des pays d'origine, lesquels doivent délivrer un LPC** alors que leurs ressortissants ne produisent pas leurs papiers d'identité qui sont essentiels pour les LPC. Aussi ils peuvent alourdir les conditions matérielles de mise en œuvre du processus (en refusant, par exemple, le recours à des vols groupés). **La France est donc dépendante du bon vouloir de pays étrangers.** Même lorsque la procédure est suivie de bout-en-bout, la durée de rétention n'aide pas à l'obtention du LCP. La durée de rétention en CRA ne peut excéder 90 jours et de ce fait tout retard dans la procédure d'obtention de LCP peut entraîner un blocage de l'éloignement de l'étranger.

Cela étant, le ministre de l'Intérieur n'est pas dépourvu du tout levier, puisqu'il peut peser auprès des États d'origine pour obtenir de ces derniers qu'ils récupèrent leurs ressortissants clandestins, notamment les plus dangereux, et ils sont nombreux. Par exemple, à la suite de l'assassinat de Samuel Paty, Gérald Darmanin a demandé aux préfets de préparer l'expulsion de 231 étrangers se trouvant dans le Fichier des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste. Ainsi, il s'était rendu au Maroc, pour demander à Rabat de récupérer 9 de ses ressortissants radicalisés en situation irrégulière, et également en Algérie et en Tunisie.

Toutefois, il ne faut pas attendre des drames pour expulser les étrangers qui doivent l'être. Le Gouvernement doit mener une action diplomatique forte pour faire pression sur les pays qui ne délivrent pas rapidement des LCP.

2ème verrou diplomatique : les accords bilatéraux avec les pays du Maghreb et les pays d'Afrique subsaharienne

A partir des années 1960 et durant les décennies qui ont suivi, une série d'accords bilatéraux régissant la circulation, le séjour et l'emploi ont été conclus avec les États africains issus de l'ancien Empire français. Ils ont été conclus afin de pouvoir encadrer l'immigration de travail dans le contexte de croissance des Trente Glorieuses pour alimenter la production

industrielle, agricole ou encore le bâtiment. Ils donnent aux ressortissants de ces pays des stipulations particulières. Les pays avec lesquels la France a signé des accords sont : l'Algérie, la Tunisie, le Maroc, le Bénin, le Burkina Faso, le Cameroun, la République centrafricaine, la République du Congo Brazzaville, la Côte d'Ivoire, le Gabon, le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Sénégal et le Togo. Ces accords facilitent l'entrée sur le sol français aux ressortissants de ces pays.

Tout d'abord, l'accord franco-algérien noué en décembre 1968, six années après les accords d'Évian, comportent 3 grandes spécificités pour les ressortissants algériens :

- 1- Leur entrée sur le sol français est facilitée par plusieurs mécanismes :
 - Les conditions d'entrée sont allégées, notamment en leur permettant l'obtention d'un certificat de résidence au lieu d'un visa de long séjour. De plus, selon les situations individuelles, des dispositions particulières sont accordées aux ressortissants algériens si ces derniers ont des attaches en France (regroupement familial facilité, être un enfant majeur d'un parent vivant en France, etc.)
 - Une fois sur place, les ressortissants algériens peuvent accéder plus rapidement que les ressortissants d'autres États à la délivrance d'un titre de séjour valable 10 ans.
- 2- Leur installation professionnelle libérale ou indépendante est largement facilitée et ils ne sont pas soumis aux règles communes pour les autres ressortissants étrangers sur le sol français.

L'accord franco-tunisien ensuite comporte également des dispositions particulières pour les ressortissants tunisiens, notamment avec deux points précis :

- Le regroupement familial est facilité pour les familles de Tunisiens, qui se voient délivrer un titre de séjour de même durée que la personne qu'ils rejoignent ;
- Les conditions de délivrance des cartes de résident dites « simples » sont simplifiées pour 7 profils de Tunisiens (conjoint marié à un Français depuis 1 an, enfant d'un tunisien d'un Français jusqu'à ses 21 ans (et non 18 ans), ressortissant tunisien parent d'un Français, titulaire d'une rente liée à un accident du travail versée par un organisme français, mineurs tunisiens venus par le biais du regroupement familial, titulaire d'une carte séjour étudiant de plus de 10 ans et enfin titulaire d'une carte de séjour portant la mention "vie familiale" qui justifie de 5 années de résidence.

L'accord franco-marocain de 1987 est quant à lui focalisé sur l'obtention de la carte de séjour portant la mention "salarié" et pour leurs familles issues du

régime du regroupement familial. Par exemple, l'obtention de la carte de résident peut se faire après 3 ans de résidence pour un salarié marocain, au lieu de 5 ans.

Enfin, pour ce qui concerne les autres accords bilatéraux, ils portent également sur deux points communs à tous ces accords de circulation et de séjour :

- La facilitation du regroupement familial en alignant les durées de titre de séjour entre la famille et l'immigré ;
- La facilitation de l'obtention d'une carte de résident valable 10 ans, après 3 ans de séjour régulier au lieu de 5 ans.

L'ensemble de ces accords facilitent les flux migratoires, comme nous le montrons dans notre précédent rapport Immigration : reprendre le contrôle³. Seulement, cela alimente les flux de renouvellement de titres de séjour et le flux d'OQTF prononcées si ces renouvellements ne sont pas accordés par la préfecture. Dès lors qu'augmente le flux d'OQTF prononcées, nous nous **éloignons de notre objectif ambitieux : 100% des OQTF exécutées**.

³ <https://lemillenaire.org/immigration-reprendre-le-controle>

REPRENDRE LE CONTROLE : 15 MESURES POUR FAIRE SAUTER LES VEROUS A L'ELOIGNEMENT

La France doit reprendre le contrôle de sa politique migratoire au risque de perdre le contrôle de son destin. Les capacités d'assimilation de notre pays ayant été durablement altérées, la France ne peut plus subir une immigration massive non assimilée. Elle doit poser désormais deux principes fondamentaux : est-ce que l'immigré est utile au pays ? Est-ce qu'il est en mesure de s'assimiler ? En cas de réponse négative à l'une des deux questions, l'étranger n'a pas vocation à intégrer la communauté nationale.

Seulement, **il ne suffit pas décréter le principe d'une « immigration zéro » pour y parvenir pleinement.** Les pouvoirs publics doivent agir sur deux leviers pour accomplir cet objectif, à la fois sur les flux (à l'entrée) et sur le stock (à la sortie), et cela tant sur l'immigration légale et illégale. Les OQTF constituent ainsi un levier utile pour agir sur le stock, mais il n'est pas le seul. Les 15 propositions doivent être incorporées dans une politique migratoire globale⁴. Plus un étranger en situation irrégulière reste longtemps sur le territoire français plus il noue des liens qu'il est très difficile de trancher.

Les OQTF sont le symbole par excellence de la dépossession des moyens d'actions pour les politiques. Pour vaincre cette dépossession, il faut faire sauter les verrous à l'éloignement et exécuter toutes les OQTF. Cette action globale se décline autour de quatre volets pertinents et complémentaires : déverrouiller **les verrous politiques (1), administratifs et juridiques (2) et enfin diplomatiques (3).**

⁴ Immigration : Reprendre le contrôle. 50 mesures pour retrouver notre souveraineté migratoire

VOLET 1: FIXER LE CAP POUR LA PROCHAINE DECENNIE

Le premier point qui empêche de s'attaquer aux racines du problème de non-exécution des OQTF est d'ordre politique. Les décideurs politiques ont abandonné la vision politique de l'éloignement aux professionnels de l'immigration de masse et aux cabinets de conseil des étrangers que sont les associations de défense des immigrés.

Proposition 1 : Se fixer l'objectif de 100% d'OQTF exécutées en 2025

Les Français expriment un besoin légitime de protection. Pour reprendre le contrôle de la politique migratoire, il faut être en mesure d'expulser du sol français les personnes qui n'ont plus à y siéger. Aucun Français ne doit craindre à l'avenir de subir une violence d'un étranger frappé d'une OQTF non exécutée. Au-delà de ces drames, force est de constater l'inefficacité de cette mesure administrative. Le nombre d'OQTF exécuté a progressivement diminué de 13,7% en 2017 à 5,7% en 2021. Ce chiffre illustre l'impuissance de l'État, incapable d'être maître chez soi en décidant qui a le droit de rester sur son territoire ou non.

De ce fait, les décideurs politiques doivent se fixer **un objectif de 100% d'OQTF exécutées** dans les prochaines années et devoir rendre compte des résultats devant le parlement, instance de la représentation populaire. Le suivi des OQTF a vocation à être un sujet politique qui doit faire l'objet de débat au Parlement et dans le débat public et ne pas être un sujet réservé à l'administration.

Proposition 2 : le séjour irrégulier doit redevenir un délit

Le séjour irrégulier ne constitue plus un délit avec la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne (ancien article L621-1 du Code pénal, non en vigueur depuis 2012-2013) depuis la transposition dans la loi d'une

directive européenne en 2012. Ainsi les forces de l'ordre ne peuvent plus interpellier un étranger au motif qu'il soit en situation irrégulière.

De ce fait, un étranger ne peut plus être mis en garde à vue pour le seul fait de son séjour irrégulier (entrée par voie irrégulière ou non-renouvellement de son titre de séjour). Ce changement juridique est néfaste car il prive les forces de l'ordre de moyens juridiques adéquats pour lutter contre l'immigration illégale.

Nous devons revenir sur cette directive tant sur le plan européen que national, puisqu'elle constitue un non-sens au regard des politiques migratoires menés par les différents États membres

Proposition 3 : expulsion systématique des déboutés d'un titre de séjour

La procédure d'expulsion d'un débouté d'un titre de séjour se décompose en trois temps⁵ : une notification de la demande de sortie, une saisie du juge administratif des référés si la personne concernée a refusé de se soustraire à la demande de sortie, et enfin une injonction à quitter les lieux après extraction de l'hébergement dans lequel vivait la personne (à l'exception de la trêve hivernale).

Ainsi, nous devons nous donner comme principe d'expulser systématiquement les déboutés d'un titre de séjour. En effet, si ceux-ci ont été déboutés, cela signifie qu'ils ne répondaient pas aux objectifs de l'immigration : répondre à un besoin de la nation et avoir la capacité de s'intégrer durablement à la société française.

⁵ https://www.gisti.org/IMG/pdf/circ_2018-07-06-fiche_deboutés.pdf

Proposition 4 : Systématiser la distinction entre réfugiés politiques et économiques

Le droit d'asile est devenu un droit d'exil. Cette filière noble a été dévoyée de son sens historique et permet à des migrants d'opérer un flou entre la notion de réfugié politique et réfugié économique. L'administration française doit opérer une clarification pour facilement expulser les déboutés du droit d'asile tout comme les déboutés d'un titre de séjour.

Sur le modèle de l'France et de sa Loi sur le « retour ordonné », les critères de réfugiés politiques doivent être circonscrits à un périmètre restreint de personnes (intellectuels, journalistes, opposants politiques, écrivains, artistes) persécutées réellement dans leur pays.

Opérer une telle distinction permettrait à l'administration d'être plus rapide dans le traitement des dossiers pour pouvoir enclencher très vite une procédure d'OQTF. Cela aurait pour objectif de ne pas laisser le temps au migrant de s'organiser pour mettre des bâtons dans les roues de l'administration.

Proposition 5 : Supprimer les subventions publiques aux associations pro-migrants qui entravent l'administration

Les cabinets de conseil des étrangers représentent une menace car ils participent à déposséder les Français des moyens d'actions de notre administration. En matière d'éloignement, les associations de défense des étrangers, qui par ailleurs reçoivent des subventions publiques, exercent une véritable pression sur l'administration, les élus en faisant obstacle au traitement paisible de l'éloignement. Par exemple, certaines FranceE, France Terre d'Asile) accompagnent les étrangers illégaux dans le suivi de leur clandestinité et obstruent toutes les procédures administratives, jusque dans les centres de rétention. Ces associations nuisent à la bonne efficacité de l'administration et de ce fait participent à la mauvaise utilisation des deniers publics, dans un contexte de raréfaction des moyens.

Pire, en alimentant la clandestinité, elles poursuivent des objectifs illégaux alors qu'elles sont, pour certaines, reconnues d'intérêt général et donc financées par de l'argent public. Tout gouvernement qui voudrait s'attaquer sérieusement au problème d'exécution de l'OQTF, et de l'immigration en général, ne pourra pas faire l'économie d'un bras de fer financier avec les associations pour les assécher et engager des poursuites pénales le cas échéants pour ceux qui ne respectent pas les lois de la République.

VOLET 2 : LEVER LES VEROUS ADMINISTRATIFS

Le deuxième point qui empêche de parvenir à éloigner efficacement les étrangers frappés d'une OQTF, est d'ordre juridique et administratif. **Il faut ainsi lever tous ces verrous pour exécuter toutes les OQTF.** La France n'est pas le pays le moins efficace de l'Europe. En effet, à l'échelle de l'Union européenne, près de 340 000 ressortissants de pays non-membres de l'UE ont été expulsés en 2021. Ainsi, les OQTF exécutées françaises représentent donc environ 1% des expulsions. Pour autant, il y a 5 millions d'étrangers sur le sol français, soit environ 14% des étrangers en Europe qui en compte près de 36 millions. Si la France n'est pas la seule victime des verrous administratifs relatifs aux OQTF, nos résultats sur les OQTF sont insuffisants. Nous devons ainsi travailler à lever une partie des verrous qui proviennent de l'Europe et celles qui proviennent de notre administration.

Proposition 6 : Suspendre l'application de certains articles de la CEDH

La CEDH peut constituer un obstacle de taille. Véritable corset juridique, la CEDH donne des interprétations très larges à deux articles majeurs et par lesquels il est fait obstacle à la politique d'éloignement :

- Article 3 : interdiction de traitement inhumains ou dégradants.
- Article 8 : droit à une vie privée et familiale.

L'article 3 est souvent utilisé par un requérant pour contester le pays de renvoi mentionné dans une OQTF comme potentiellement dangereux pour sa vie (ex. Algérie).

L'article 8 est encore plus souvent utilisé avec parfois des décisions qui privilégient bien trop le droit à une vie privée et familiale par rapport à d'autres principes tels que les violences conjugales, etc.

La France devrait garantir aux juges une réserve d'interprétation sur l'équilibre des normes entre la volonté de maîtriser son territoire qui est un principe fondamental et la préservation d'un droit fondamental qu'est le droit à une vie privée et familiale.

Proposition 7 : Simplifier l'[Article L313-11](#) du CESEDA

La clause de révision sur les articles de la CEDH ne résoudrait pas totalement le problème car le droit de mener une vie privée et familiale existe en droit français indépendamment de la CEDH, notamment dans le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). Il doit faire l'objet d'une profonde révision pour ne plus subir la politique migratoire.

En effet, parfois, le juge administratif français fait preuve de davantage de zèle que le juge européen. L'article L313-11 doit être revisité afin de pouvoir restreindre au maximum les champs d'application de la notion de « vie privée et familiale » pour ne pas être dévoyée par un juge ou du moins être davantage mise en balance d'autres droits.

Proposition 8 : Réduire les exceptions à l'applicabilité de l'éloignement au fait d'être mineur ou d'avoir des problèmes de santé

Nous l'avons vu précédemment, il y a 9 exceptions à l'applicabilité générale des procédures d'éloignement. Cet enchevêtrement de conditions administratives crée un appel d'air au sein duquel s'engouffrent les associations ainsi que les migrants. Il serait judicieux de restreindre à deux

exceptions au règlement général : le fait d'être mineur et des problèmes de santé rendant impossible le renvoi à court terme dans le pays d'origine, sous réserve d'un avis médical d'un médecin français.

Proposition 9 : accélérer la prise en charge des demandes et des recours

Les délais de traitement de la prise en charge des demandes et des recours constituent l'un des obstacles identifiés dans cette note à l'exécution des OQTF. Selon le Conseil d'État, les délais de traitement de la procédure excéderaient parfois les 6 mois. La justice administrative doit faire face à un accroissement des affaires administratives qui engorgent les tribunaux.

Le tribunal administratif dispose de deux délais qui varient selon la situation dans laquelle se trouve la personne sous le coup d'une OQTF : un premier délai de 6 semaines et un second de 3 mois. L'appareil judiciaire doit atteindre ces délais car plus la justice est lente, plus cela laisse en place un statut quo, ni bon pour le ressortissant étranger en situation de précarité judiciaire, ni pour le contrôle de la situation pour l'État.

Pour accélérer la prise en charge des demandes et des recours, il serait judicieux d'aligner les procédures de traitement des OQTF sur les délais de 6 semaines afin de pouvoir traiter plus rapidement ces dossiers. Pour ce faire, les tribunaux pourraient recourir davantage aux contractuels et aux jeunes professionnels du droit pour soulager le travail des tribunaux (cf. Notre rapport sur Les moyens de la Justice)

Proposition 10 : le recours suspensif ne concerne que les juridictions françaises

Afin d'éviter la multiplication des recours abusifs, le caractère suspensif de la décision d'OQTF ne doit plus que concerner les recours devant la juridiction française.

D'une part, les recours devant le tribunal administratif sont nombreux et la France n'a pas besoin de juridictions extranationales pour assurer la défense des droits fondamentaux. D'autre part, il est nécessaire de retirer le caractère suspensif des juridictions extranationales pour éviter les recours abusifs que les requérants utilisent non pas pour faire valoir leur droit mais uniquement pour rallonger la procédure.

Proposition 11 : Coupler les procédures d'OQTF, d'ICTF et d'IRTF pour un jugement général

En lien avec la proposition précédente, il doit être envisagé de coupler les procédures administratives de recours contre un dossier d'OQTF d'un étranger pour lequel une mesure d'ICTF ou d'IRTF a été prononcée. Le juge pourrait ainsi se prononcer sur l'ensemble de la procédure pour éviter les vices de formes annulant l'exécution des OQTF (environ 20%).

Pour pouvoir assurer une meilleure effectivité de l'OQTF, les autres mesures ne doivent pas l'entraver.

Proposition 12 : Faire de la rétention administrative la règle

Tout clandestin en situation irrégulière sur le territoire français doit être placé en rétention administrative. Les juges des libertés devraient désormais motiver toute décision contraire (raison de santé ou autre).

Proposition 13 : augmenter le nombre de place en centre de rétention administrative

La France manque de places en centre de rétention administrative, ce qui ne permet pas un contrôle effectif de l'exécution des OQTF. Or, l'autorité de l'État souffre du manque d'application de ses décisions souveraines.

Ainsi, il est nécessaire de faire évoluer nos infrastructures pour répondre aux mutations des flux migratoires qui sont appelés à être nombreux dans les années à venir.

Cela suppose de lever la limite de 140 places en centre de rétention administrative et de construire davantage de centres.

Proposition 14 : Allonger la durée de rétention

Actuellement de 90 jours maximum, il conviendrait de l'allonger (6 mois à 1 an) pour permettre à l'administration d'avoir le temps d'effectuer son travail sans erreurs administratives. Une durée de rétention administration plus longue permettrait de sécuriser les Français sur les profils délinquants et dangereux d'étrangers frappés d'une OQTF.

VOLET 3 : LEVER LES VERROUS DIPLOMATIQUES

Enfin, un troisième volet est nécessaire pour assurer l'exécution des OQTF : l'action diplomatique. En effet, l'administration et les instances judiciaires ne sont pas toujours fautives dans la non-exécution d'une OQTF. Nous avons identifié deux verrous diplomatiques : l'obtention des laissez-passer consulaires ainsi que les accords bilatéraux sur la circulation, le séjour et l'emploi avec certains pays d'Afrique. Revenir sur ces deux points apparaît essentiel et ne pourra se faire qu'avec une France qui doit peser de tout son poids diplomatique, en lien avec l'Europe, pour imposer aux États concernés de récupérer leurs ressortissants.

Dans un premier temps, il convient de lever le verrou de l'obtention des laissez-passer consulaire.

Proposition 15 : Intégrer des clauses de retour des clandestins dans les accords économiques

La France a noué des liens économiques étroits avec les pays issus du Maghreb et de l'Afrique subsaharienne. L'essence même de ces partenariats doivent être « gagnants-gagnants ». Or, la situation a bien changé depuis les accords réalisés durant la seconde moitié du XX^{ème} siècle.

La France est la 6^{ème} puissance économique mondiale et doit être capable de faire entendre sa voix auprès des pays du Sud. Nous nous honorons à aider les pays en voie de développement, mais cela doit se faire à la condition qu'ils soient coopératifs sur la question migratoire. Il s'agirait d'accords de co-développement ainsi que de gestion migratoire gagnant-gagnant.

Proposition 16 : faire une diplomatie plus volontaire pour obtenir des laissez-passer consulaires

La France doit changer de paradigme sur sa politique étrangère en étant davantage adapté au cycle international marqué par la conflictualité.

Il est nécessaire d'adopter une politique plus volontariste pour obtenir des laissez-passer consulaires à travers l'ensemble des moyens à notre disposition : inclure cela dans les échanges économiques et les accords de co-développement (usage systématique dans ce type d'accord, le paiement français n'interviendrait plus en cas de refus de délivrer les laissez-passer consulaires), ne pas hésiter à utiliser les sanctions diplomatiques (refus de délivrer des visas, etc.), des sanctions économiques (à prendre en coordination avec l'Union européenne)

Proposition 17 : Expulser les étrangers radicalisés et les criminels

En complément de la proposition 12, la France doit expulser les étrangers radicalisés et criminels. Pour ce faire, elle peut choisir de suspendre l'aide au développement temporairement ou durablement pour tout pays qui refuse dans les 48 heures de reprendre un étranger radicalisé ou criminel. Toutes

les actions économiques immédiates devraient être prises à l'encontre de ce pays, dès le premier étranger que ce pays refuse de récupérer.

Proposition 18 : Développer des hotspots pour les demandeurs d'asile

Sur le modèle d'autres grandes démocraties occidentales telles que le Danemark, le Royaume-Uni ou encore l'Australie, la France pourrait nouer des accords pour envoyer des demandeurs d'asile ou de titre de séjour dans plusieurs pays alliés contre une rémunération.

Cet accord serait gagnant-gagnant. Pour les migrants d'abord qui ne seraient pas à la merci du crime organisé nourri de la misère. Pour le pays d'accueil, qui bénéficierait d'une source de revenus pour financer son développement et ses services publics. Enfin pour nous, qui éviterions d'alimenter un stock migratoire rendant nos capacités d'accueil défailantes.

A l'image de l'accord entre le Royaume-Uni et le Rwanda, cet accord pourrait d'abord faire l'objet d'une expérimentation sur les hommes célibataires arrivant sur bateaux ou camions pour ensuite être généralisé à tous les demandeurs d'asile ou de titres de séjour (hors pays en guerre). Plusieurs pays pourraient être ciblés : la Côte d'Ivoire ou le Bénin en Afrique de l'Ouest, le Rwanda ou le Gabon pour l'Afrique centrale et de l'Est ou encore Madagascar pour désengorger Mayotte.

D'autre part, il convient de lever le verrou diplomatique que représentent les accords avec les pays africains. En effet, le meilleur moyen d'expulser efficacement est de faire en sorte qu'il y ait moins d'OQTF prononcées. Cela passera par une politique de reprise du contrôle (cf. Notre dernier rapport Immigration : reprendre le contrôle) de nos accords diplomatiques qui octroient des conditions d'entrée et de renouvellement de séjour très favorables aux ressortissants de ces pays.

Proposition 19 : Rendre automatique le refus de l'asile pour les ressortissants de « pays sûrs »

L'OPFRA tient à jours une liste de pays dits sûrs, assurant les droits fondamentaux. Il faut y ajouter les pays occidentaux qui en sont exclus en raison de leur application de la peine de mort comme le Japon ou les États-Unis. La France n'a pas vocation à accueillir des réfugiés venants de pays où les droits fondamentaux sont assurés. Rendre une décision défavorable automatique sera un premier pas dans l'accélération du traitement des demandes d'asile. »

Proposition 20 : rendre obligatoire le dépôt des dossiers depuis l'extérieur des frontières françaises, sauf pour les ressortissants de pays en guerre

Le droit d'asile est un droit qui autorise à émettre une telle demande, ce n'est pas un droit à l'asile en soit. Il est fondamental que les demandeurs soient en sécurité pendant l'examen de leur demande, mais absolument pas qu'il soit présent sur le territoire français. Nous proposons que la demande d'asile ne puisse être effectuée, qu'auprès du réseau consulaire français, depuis le pays d'origine, ou un pays frontalier sûr si le pays d'origine est en guerre.

Proposition 21 : Renégocier avec les accords bilatéraux avec pays africains pour limiter deux points précis : le regroupement familial aligné sur les conditions de l'immigré et la facilitation de l'octroi de la carte de résident au bout de 3 ans.

Ces dispositifs dérogatoires pour les pays africains sont caducs au regard des conditions historiques dans lesquelles ils ont été actés. Ces accords ont handicapé nos conditions d'intégration, et de surcroit, cela alimente les flux de renouvellement de titres de séjour et le flux d'OQTF prononcées si ces renouvellements ne sont pas accordés par la préfecture.

Nous devons sortir de ces accords bilatéraux, quitte à les renégocier pour les orienter davantage vers une immigration plus qualitative et choisie au profit des talents mondiaux.

Proposition 22 : Créer un passeport biométrique européen

Les réfugiés sont issus de pays extra européens. Le départ du territoire européen se fait donc très généralement par voies aériennes ou maritimes. Pour assurer un meilleur suivi des demandeurs d'asiles, et en particulier de la reconduite des déboutés du droit d'asile, mettons en place l'utilisation d'un passeport européen dédié aux demandeurs d'asile.

Cela permettrait d'assurer une meilleure coordination entre les pays européens, dans les suivis d'exécution OQTF. De plus, cela permettrait de renforcer la coopération européenne

CONCLUSION

L'actualité regorge de faits divers qui mettent en scène des étrangers frappés d'une OQTF non exécutée. Au-delà de ces drames, force est de constater l'inefficacité de cette mesure administrative. Les causes sont multiples et les facteurs d'amélioration du caractère exécutable de cette mesure vont de simples décisions de bon sens à une véritable remise en cause de certaines normes de droit qui, par leur généralité et la latitude d'interprétation qu'elles laissent aux différents juges, vident de leur substance ces obligations de quitter le territoire français.

Il est inadmissible que l'État français ne soit plus en mesure d'expulser les personnes en situation irrégulière sur son sol. Il s'agit dès lors d'un exemple probant sur lequel agir afin de pouvoir reprendre le contrôle de notre politique migratoire au lieu de la subir. Ce faible taux d'OQTF illustre la faiblesse de l'État français, incapable d'assurer l'exécution de ses décisions.

Il ne suffira pas de décréter l'expulsion automatique de tous les étrangers touchés par une OQTF, mais de lever tous les verrous politiques, juridiques, administratifs et diplomatiques pour une politique migratoire au service des Français.

Par **Virgile Tertian**, Analyste du Millénaire

Matthieu Hocque, Directeur adjoint des Etudes

Contribution :

William Thay, président du Millénaire

Crédit photo : [manifestation de migrant](#) via Flickr, sous licence [CC BY-NC-ND 2.0](#)



Le Millénaire est un groupe de réflexion spécialisé sur les questions de politiques publiques. Il est composé d'une centaine de contributeurs de divers horizons — cadres du privé, du public, chercheurs, chefs d'entreprises — et chacun expert dans son domaine.

Président : William THAY

Secrétaire générale : Marion PARISSET

Vice-présidents: Gilles BÖSINGER et Olivier BODO

Directeur des études : Clement PERRIN

Directeurs adjoints des études: Pierre CLAIRE et Matthieu HOCQUE

Communication : communication@lemillenaire.org

Presse : presse@lemillenaire.org

Et pour suivre toutes les actualités du Millénaire :

<http://lemillenaire.org>



Mentions légales : L'ensemble de ce rapport relève de la législation française et internationale sur le droit d'auteur et de la propriété intellectuelle. Tous les droits de la reproduction sont réservés à l'association « Le Millénaire », la reproduction de tout ou partie de ce rapport sur quelque support que ce soit est formellement interdite sauf autorisation expresse du Président de l'association.