



SÉANCE THÉMATIQUE DE CONTRÔLE : « LES RÉSULTATS DE LA POLITIQUE D'ÉLOIGNEMENT DES PERSONNES SOUS OBLIGATION DE QUITTER LE TERRITOIRE FRANÇAIS (OQTF) »

En France, environ une OQTF sur dix est exécutée, soit de l'ordre de 15 000 sur les 130 000 prononcées en 2024. Même si ce chiffre ne rend pas compte de la complexité de la situation¹, la politique de l'éloignement est de longue date déficiente, malgré l'assiduité du législateur et les efforts de l'administration. Elle se heurte en effet à de nombreux obstacles que présente cette note : contentieux multiples, manque de moyens et de places en rétention, difficultés d'identification, fuites, obtention de laissez-passer consulaires.

Il en résulte un affaiblissement de l'autorité de l'État, dont les décisions pourtant exécutoires restent sans effet, tandis que l'objectif de maîtrise des flux migratoires est compromis. Environ 500 000 étrangers se trouveraient aujourd'hui en situation irrégulière en France², le plus souvent dans une grande précarité, soulevant de lourds enjeux de santé publique, de dignité mais aussi de sécurité, comme l'actualité l'a tragiquement montré.

En amont du débat en séance publique, les rapporteurs ont souhaité dresser un état des lieux de l'exécution des OQTF et rappeler les obstacles qui se présentent tout au long des procédures d'éloignement. Si la loi 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration a permis quelques progrès, les rapporteurs appellent à de nouvelles réformes ambitieuses, notamment en matière de rétention, de moyens matériels, de laissez-passer consulaires et de retours aidés.



Rapporteure

Mme Anne Bergantz
Députée des Yvelines
(Les Démocrates)



Rapporteur

M. Éric Pauget
Député des Alpes-Maritimes
(Droite républicaine)



Rapporteure

Mme Sophie Ricourt Vaginay
Députée des Alpes-de-Haute-
Provence (UDR)

¹ Le taux d'éloignement varie fortement selon le pays d'origine de l'étranger, selon qu'un délai de départ volontaire est octroyé ou non, ou selon que l'intéressé est placé ou non en rétention ; par ailleurs le *nombre* d'éloignements réalisés doit lui aussi être considéré, qui place la France en tête des pays européens.

² Suivant les données de l'aide médicale d'État. Tous les étrangers en situation irrégulière ne recourant pas à l'AME, ce nombre serait même compris entre 600 000 et 900 000 personnes selon le ministre de l'intérieur, entendu par la commission des Lois du Sénat, le 2 novembre 2022.

I. UNE SOUS-EXÉCUTION CHRONIQUE, AUX CAUSES MULTIPLES

A. DES RÉSULTATS INSUFFISANTS, TERNIS PAR DES BIAIS STATISTIQUES

Pour apprécier l'efficacité de la politique d'éloignement des étrangers en situation irrégulière, le taux d'exécution peut apparaître comme un bon indicateur : il rapporte annuellement le nombre d'éloignements effectivement réalisés au nombre d'OQTF prononcées. Structurellement bas, ce taux se situe en France autour de 10% depuis plusieurs années.

Ce « taux d'exécution » est cependant trompeur :

– Le nombre d'OQTF prononcées par les autorités françaises est très élevé par rapport à nos voisins européens : de l'ordre de **130 000 par an**, contre 60 000 en Allemagne, 50 000 en Espagne ou 30 000 en Italie (Eurostat). Cela tient à la loi française, qui impose de systématiquement délivrer une OQTF en présence d'un séjour irrégulier³, indépendamment de perspectives plausibles d'éloignement. Strictement appliquée par les préfets, cette politique est d'ailleurs tout à fait conforme à la lettre de l'article 6 de la directive « retour » (2008/115 CE), comme l'a rappelé la Cour de justice de l'Union en 2021⁴.

– Certaines OQTF sont finalement abrogées par l'administration, du fait d'un changement de situation de l'étranger, ou annulées par un juge⁵ ;

– Plusieurs OQTF peuvent être édictées à l'encontre d'un seul et même étranger ;

– Certains départs spontanés d'étrangers, inconnus de l'administration, ne sont pas comptabilisés ;

– Enfin, des éloignements sont rendus impossibles par l'absence de liaison aérienne vers certains pays en guerre : c'est le cas pour la Russie, l'Ukraine, la Libye, la Syrie, l'Afghanistan, le Yémen, les territoires palestiniens et la Biélorussie⁶.

Malheureusement, la réalité précise de ces biais et la quantité d'OQTF « utiles » (c'est-à-dire réellement exécutoires) sont difficiles à appréhender, le ministère de l'intérieur ne diffusant plus de rapport annuel détaillant le nombre d'obligations de quitter le territoire, leurs motifs, leur parcours administratif et contentieux et les raisons de leur inexécution. Le principe d'un rapport annuel remis au Parlement constitue pourtant une obligation légale depuis 2003 (art. L. 123-1 du CESEDA).

En tout état de cause, il apparaît que le taux d'exécution est un indicateur utile mais trop rudimentaire pour résumer seul l'état de la politique de l'éloignement. **Deux autres chiffres aident à compléter l'analyse :**

– Le **nombre d'OQTF exécutées** par an, qui place la France en tête des pays européens⁷ : il est proche de 15 000 en 2024 (contre environ 10 000 en 2022 et 2023). Ce nombre augmente de 39 % par rapport à 2023 et dépasse le pic de 2019, année de référence.

– Le **taux d'exécution des OQTF concernant les étrangers placés en centre de rétention administrative (CRA)**, qui s'élève à 40 %. Ce chiffre témoigne de l'efficacité de la rétention dans la chaîne de l'éloignement. Il est d'autant plus important que, depuis une circulaire du ministre de l'intérieur du 3 août 2022⁸, les étrangers placés en CRA sont, pour 90% d'entre eux⁹, connus pour troubles à l'ordre public ou radicalisation.

³ Entrée illégale sur le territoire ; refus ou retrait de titre ; refus de demande d'asile ; maintien sur le territoire sous couvert d'un titre expiré (L. 611-1 CESEDA).

⁴ Arrêt du 3 juin 2021, *BZ contre Westerkreis*, C-546/19.

⁵ 18% des OQTF ont été annulées en première instance en 2023.

⁶ Avis de la députée B. Klinkert sur le projet de loi de finances pour 2025, mission « Immigration, asile et intégration », p. 20.

⁷ À égalité avec l'Allemagne ; ce nombre est de 10 000 en Suède, 8 000 en Espagne et 4 500 en Italie.

⁸ La circulaire du 29 septembre 2020 mettait quant à elle l'accent sur la prise en compte du trouble à l'ordre public pour prononcer des refus ou retraits de titres.

⁹ Selon la direction générale des étrangers en France (DGEF).

B. DE NOMBREUX OBSTACLES À L'EXÉCUTION

Même après retraitement statistique pour tenir compte des biais évoqués plus haut, un grand nombre d'OQTF exécutoires restent sans effet. Les raisons en ont été étudiées dans des rapports récents, notamment ceux du sénateur Buffet en mai 2022 et de la Cour des comptes en janvier 2024 :

1° Le ressortissant étranger visé peut être introuvable, notamment lorsque l'OQTF a été notifiée par voie postale et que l'intéressé n'est pas placé en rétention¹⁰. Malgré les difficultés rencontrées pour son exécution, une telle mesure est jugée nécessaire d'une part pour montrer la volonté de l'administration de ne pas tolérer le séjour irrégulier, d'autre part pour permettre un signalement au fichier des personnes recherchées et faciliter la reconduite ultérieure en cas d'interpellation.

2° Le manque de places en CRA (2 000 places réparties dans 26 centres) empêche l'administration de s'assurer de la présence d'individus visés par une OQTF, même lorsqu'ils sont dangereux et éligibles à la rétention eu égard au risque de fuite. L'assignation à résidence peut alors être prononcée, qui « *n'offre que peu de résultats* »¹¹ selon la Cour des comptes, les populations précaires et dépourvues de documents d'identité disposant rarement d'une adresse fiable, sans compter les difficultés que rencontre l'administration dans le suivi quotidien d'assignations très nombreuses. Entre 2019 et 2023, seuls 18% des étrangers assignés à résidence ont quitté le territoire français.

3° Le comportement de l'étranger peut faire obstacle à l'éloignement : refus de coopération, dissimulation de l'identité et de l'âge, destruction des documents personnels (obligeant l'administration à solliciter un laissez-passer consulaire) ou même, en fin de procédure, absence du domicile, fuite, refus d'embarquement, troubles dans l'avion, automutilation. Une répression pénale¹² s'est développée à cet égard, aux effets incertains : délit de maintien irrégulier en France, refus de relevé d'empreintes et de prise de photographie, défaut d'exécution de la décision d'éloignement, méconnaissance de l'assignation à résidence, soustraction au placement en rétention ou à l'exécution d'un éloignement.

4° L'obtention des laissez-passer consulaires (LPC)¹³ constitue l'obstacle principal dans de trop nombreux cas : en 2023, seuls **30 %** des LPC demandés par les préfectures aux consulats concernés ont été délivrés en temps utiles. Ces carences tiennent à la fois au comportement de l'intéressé (refus de coopération en vue d'établir l'identité et la nationalité réelles) et aux pratiques de certains consulats : refus de délivrance en cas de voies de recours restantes, remise en cause de l'authenticité des documents fournis, exigence d'une reconnaissance expresse par l'étranger de sa nationalité.

Les difficultés sont particulièrement grandes à l'égard des consulats du Maghreb, notamment de l'Algérie, pays pour lequel le taux de délivrance atteint seulement 10 %, comme l'a relevé la députée Brigitte Klinkert dans un avis rendu au nom de la commission des affaires étrangères en octobre 2024¹⁴.

¹⁰ Le placement en rétention doit se justifier par le risque de fuite ou l'absence de garantie de représentation.

¹¹ Rapport précité de la Cour des comptes.

¹² Au titre II du livre VIII du CESEDA.

¹³ Expression de la souveraineté d'un État, ce document établit l'absence de doute sur la nationalité de la personne et

formalise un accord de retour. Son absence empêcherait environ d'un tiers des éloignements forcés selon le Professeur Vincent Tchen.

¹⁴ Avis précité sur le projet de loi de finances pour 2025.

5° Le risque contentieux est enfin un facteur d'inexécution : 18% des OQTF ont été annulées en première instance en 2023. Certes, les annulations prononcées par les tribunaux administratifs sur le fond viennent légitimement corriger des erreurs d'appréciation des services préfectoraux, tenus de traiter de très nombreux cas dans l'urgence. Mais certaines annulations, fondées sur des vices de procédure, peuvent tenir à la trop grande complexité du droit des étrangers. Ce risque est d'autant plus grand que, conscients du caractère suspensif des recours en première instance, nombre de ressortissants étrangers les exercent systématiquement. Le contentieux des OQTF représente ainsi, depuis plusieurs années, plus de 40% des requêtes traitées annuellement par les tribunaux administratifs.

Le risque contentieux concerne également le maintien en rétention administrative, le juge judiciaire intervenant jusqu'à quatre reprises durant le placement (voire huit, chaque recours pouvant faire l'objet d'un appel). Entre 2018 et 2022, 58 % des libérations de CRA avant éloignement ont résulté de décisions des juridictions judiciaires, souvent du fait d'une impasse dans la délivrance de laissez-passer consulaire, selon la Cour des comptes.

II. PROPOSITIONS POUR RENFORCER LA POLITIQUE DE L'ÉLOIGNEMENT

La loi « immigration » de janvier 2024 a permis des progrès en matière d'éloignement : simplification du contentieux, allongement de 2 à 4 jours de la durée initiale de rétention administrative, extension d'un an à trois ans du délai dans lequel une OQTF peut permettre un placement en CRA, élargissement du champ de l'interdiction judiciaire du territoire¹⁵. Des améliorations restent néanmoins possibles, notamment en matière de rétention, de moyens et de retours aidés.

¹⁵ Elle peut être prononcée par le juge pénal pour tout délit puni de plus de trois ans d'emprisonnement et non plus seulement dans des cas limitativement énumérés par la loi.

¹⁶ Le coût d'une journée en rétention s'élève à 602 € par personne retenue, selon la Cour des comptes.

A. DÉVELOPPER LA RÉTENTION ADMINISTRATIVE

Malgré son coût financier¹⁶, la rétention a fait la preuve de son efficacité : 40% d'OQTF sont exécutées pour des étrangers placés en CRA¹⁷, alors même que des individus délinquants y sont très majoritairement retenus, que les pays de retour sont peu prompts à accueillir. Développer la rétention apparaît aujourd'hui comme une solution incontournable, comme le souligne M. Fernand Gontier, ancien directeur central de la police aux frontières, dans un récent rapport¹⁸. Plusieurs mesures sont envisageables :

– **L'augmentation du nombre de places** est un préalable nécessaire : de 2 000 aujourd'hui, ce nombre sera porté à 3 000 en 2027, selon le rapport annexé à la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur. Compte tenu de l'ampleur de l'immigration irrégulière et du nombre d'étrangers connus pour troubles à l'ordre public, une capacité totale de 5 000 places pourrait être recherchée.

– **L'allongement de la durée maximale de la rétention** (90 jours actuellement, 210 en cas de condamnation pour terrorisme) permettrait, pour les profils les plus dangereux, de laisser plus de temps pour la négociation des laissez-passer consulaires et l'organisation logistique (mise en place d'une escorte, réservation d'un moyen de transport). C'est d'ailleurs l'objet d'une proposition de loi déposée par la sénatrice Jacqueline Eustache-Brinio et récemment adoptée par le Sénat.

– **La sécurisation des CRA s'impose** (caméras, matériel de rétablissement de l'ordre), devant la multiplication des incidents et dégradations

¹⁷ Soit quatre fois le taux général d'exécution.

¹⁸ « *La rétention administrative, un outil indispensable à rénover* », Observatoire de l'immigration et de la démographie, février 2025.

survenus dans ces centres¹⁹, tant pour faciliter le travail du personnel que dans l'intérêt des retenus eux-mêmes.

– **L'activité de conseil juridique aux retenus pourrait être assurée par des agents de l'OFII**, en remplacement des associations militantes, comme le suggérait récemment le ministre de l'intérieur.

B. RENFORCER LES MOYENS JURIDIQUES ET MATÉRIELS DE L'ADMINISTRATION

Face aux dizaines de milliers d'OQTF qu'ils édictent et doivent exécuter, les services préfectoraux disposent de moyens limités. Selon la Cour des comptes, entre 2018 et 2023, **le nombre d'OQTF prononcées a augmenté de 60 % alors que les effectifs préfectoraux consacrés à l'éloignement et au contentieux des étrangers ont crû de 9 %**. Quelques mesures pourraient être prises pour faciliter leur travail.

– En présence d'un ressortissant étranger en situation irrégulière non coopératif, l'administration a de grandes difficultés à l'identifier et à déterminer sa nationalité. Une demande récurrente des forces de l'ordre consiste à leur permettre, de façon proportionnée et sous certaines conditions, **d'accéder au contenu du téléphone portable de l'individu durant la phase de vérification d'identité**, aux seules fins d'établir son identité et sa nationalité. Si les documents officiels sont souvent détruits ou dissimulés, des photographies de ces pièces, très souvent conservées par les intéressés, sont une aide précieuse pour l'administration et des preuves de poids versées à l'appui d'une demande de laissez-passer consulaire.

– À titre complémentaire et expérimental, le recours à **une intelligence artificielle spécialisée dans l'analyse du langage parlé** pourrait être envisagé pour aider à établir la nationalité d'un ressortissant étranger non-coopératif, en complément des interprètes aujourd'hui mobilisés.

– Pour faciliter le suivi des assignations à résidence, et dans des conditions strictes et proportionnées, un dispositif de **bracelet électronique** pourrait être imposé aux ressortissants étrangers connus pour troubles à l'ordre public, en plus des obligations de pointage déjà existantes.

C. RENFORCER LA NÉGOCIATION DES LAISSEZ-PASSER CONSULAIRES

Les auditions menées par vos rapporteurs corroborent amplement les rapports publiés sur ce point : le problème des laissez-passer consulaires est l'une des premières causes des difficultés d'éloignement. Les efforts du ministère des affaires étrangères et du ministère de l'intérieur pour améliorer le taux de délivrance des laissez-passer – **aujourd'hui de 30%**²⁰ – doivent être poursuivis : pression sur les pays les moins coopératifs, élaboration d'accords de réadmission et de protocoles d'application avec les pays de l'Union européenne situés sur la route des migrations courantes et avec les pays sources d'une immigration importante, poursuite des réunions bilatérales d'experts sur les laissez-passer.

Vos rapporteurs souscrivent par ailleurs à la proposition de la Cour des comptes appelant à **centraliser les demandes de laissez-passer consulaires** au profit d'un service spécialisé. S'il n'est pas sans risques, le **levier diplomatique des visas**, qui a produit des effets durant la crise sanitaire à l'égard d'États peu coopératifs, pourrait par ailleurs faire l'objet d'une évaluation approfondie.

D. DÉVELOPPER LES RETOURS AIDÉS

Créée en 1977 et gérée par l'office français de l'immigration et de l'intégration, l'aide au retour volontaire (ARV) comprend, dans sa forme actuelle, un soutien administratif, la prise en charge des frais de voyage²¹ et le versement d'une aide financière au moment du départ, dont le montant décroît en fonction du temps écoulé entre la notification

¹⁹ Conséquence du placement prioritaire, depuis 2022, des étrangers menaçant l'ordre public.

²⁰ Ce taux est même de 10% pour les ressortissants algériens.

²¹ Sont aussi inclus les frais de voyage du conjoint et des enfants mineurs, et éventuellement des frais d'hôtel et de restauration (OFII).

de l'OQTF et la demande de l'aide. Selon la Cour des comptes, les départs aidés constituent « **le moyen le plus efficace et le moins coûteux d'obtenir le départ de personnes obligées de quitter le territoire** »²². En 2019, les députés Jean-Noël Barrot et Alexandre Holroyd avaient estimé que le coût d'un éloignement forcé (environ 14 000 €) était plus de **quatre fois supérieur** au coût d'un retour aidé (environ 3 000 €)²³.

La réforme introduite par un arrêté d'octobre 2023 est venue conforter le dispositif d'aide au retour, avec le **quasi-doublement de son montant**, de 650 à 1 200 € (voire 2 500 € en cas d'opération d'incitation au retour) et la mise en place d'un **barème dégressif** dans le temps. D'après la DGEF, cette réforme produit les effets attendus : 4 500 personnes ont bénéficié de ce dispositif en 2024, contre 2 000 en 2022 et 2 800 en 2023 ; 70% des bénéficiaires en ont fait la demande pendant la première phase suivant la notification de l'OQTF (soit dans le premier mois, ouvrant droit au montant maximal de l'aide), ce qui montre le caractère incitatif du dispositif désormais en vigueur.

L'aide au retour volontaire gagnerait ainsi à être **développée et surtout mieux connue**, d'autant qu'elle évite les difficultés parfois insurmontables liées aux laissez-passer consulaires.

*

Madame Bergantz estime que les auditions réalisées dans le cadre de cette séance thématique ont permis une meilleure compréhension du champ des OQTF, qui recouvre des situations diverses, ainsi que du mode de calcul communément retenu pour évaluer leur exécution. Les auditions ont mis en lumière les biais d'un mode de calcul simplifié (nombre d'éloignements/nombre total d'OQTF prononcées) aboutissant au taux d'exécution de 11,5 %, souvent jugé insuffisant et utilisé pour critiquer la capacité de la France à reconduire à la frontière.

Or, cette méthode biaisée rend toute comparaison avec les taux d'exécution des autres pays européens inexacte, ceux-ci ne partageant pas la même doctrine en matière d'émission des OQTF. Mme Bergantz précise que ce taux n'est représentatif ni de la part d'étrangers en situation irrégulière pouvant réellement être reconduits – une part significative des OQTF étant non-exécutoires – ni de celle des étrangers quittant effectivement le sol français.

Il ressort des différentes auditions que des progrès notables ont été réalisés par le ministère de l'Intérieur. Ainsi, le quasi-doublement – par l'arrêté du 9 octobre 2023 – de l'aide au retour volontaire versée par l'OFII a provoqué une hausse des retours aidés de 62 % en un an, avec 4 581 retours constatés en 2024 contre 2 832 en 2023. Cet effort doit être poursuivi.

Cependant il est clair que des efforts sont encore à fournir pour un meilleur taux d'exécution depuis les CRA, actuellement de l'ordre de 40 %, dès lors que les personnes qui y sont retenues sont prioritairement des étrangers en situation irrégulière qui portent atteinte à l'ordre public.

Mme Bergantz rappelle que l'objectif de 3 000 places d'ici 2027 voté dans le cadre de la LOPMI en 2023 doit être soutenu. Elle souligne l'importance de renforcer la coopération entre les agents qui y officient et les services pénitentiaires, dans l'optique de sécuriser le parcours des étrangers détenus. Il s'agit notamment de permettre d'entamer les démarches d'obtention du laissez-passer consulaire (LPC) pendant l'incarcération, afin de maximiser les chances de le voir délivré avant le terme de la période maximale de 90 jours de rétention. Elle soutient par ailleurs l'idée que cette durée maximale puisse être revue à 210 jours à titre exceptionnel pour les étrangers présentant une dangerosité particulière, comme c'est le cas actuellement pour les seuls cas d'activité terroriste. Dans le même temps, elle considère que le nombre des saisines obligatoires du juge des libertés

²² « L'entrée, le séjour et le premier accueil des personnes étrangères », avril 2020, p. 24.

²³ Rapport annexé au projet de loi de règlement de 2018 sur la mission « Immigration, asile et intégration ».

et de la détention (JLD) pourrait être interrogé dans un souci d'allègement des procédures judiciaires et du contentieux en découlant, d'autant que le JLD peut s'autosaisir à tout moment.

D'autres mesures visant à favoriser l'identification des étrangers, telles que l'accès au téléphone portable lors de l'enquête des services de police ou le recours à la coercition pour l'enregistrement des empreintes digitales, devront être examinées avec une attention particulière compte tenu de l'impact considérable qu'elles auraient dans la constitution d'un faisceau d'indices sur le profil de l'individu, sujet central pour permettre une demande de LPC et procéder à l'éloignement. Il conviendra toutefois de redoubler de vigilance compte tenu du risque d'inconstitutionnalité qu'elles présentent, la seconde de ces propositions ayant d'ores-et-déjà été censurée par le Conseil constitutionnel dans la loi CIAI en 2024.

Il apparaît quoi qu'il en soit indispensable de se concentrer sur des solutions susceptibles de renforcer l'efficacité de l'administration, sans céder à des idées démagogiques qui pourraient naître dans le débat public compte tenu du caractère hautement sensible de ce sujet.

Enfin, le dernier maillon de la chaîne reste l'obtention des LPC, sans quoi l'éloignement reste impossible. Le travail diplomatique intense doit être poursuivi. Au niveau européen, deux sujets ont aussi été évoqués : la reconnaissance mutuelle des décisions prises à l'encontre des étrangers et l'établissement d'une liste commune des pays sûrs pour le droit d'asile.