



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

**Secrétariat général**  
DIRECTION DES LIBERTES PUBLIQUES  
ET DES AFFAIRES JURIDIQUES  
SOUS-DIRECTION DES POLICES ADMINISTRATIVES  
Bureau du droit et des procédures d'expulsion

**Direction générale des étrangers en France**  
DIRECTION DE L'IMMIGRATION  
SOUS-DIRECTION DE LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE

PARIS, le 16 AOÛT 2016

Le Ministre de l'Intérieur  
à  
Monsieur le Préfet de police  
Mesdames et Messieurs les Préfets  
Messieurs les Hauts-commissaires de la République  
en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie,  
Monsieur le préfet délégué pour Saint-Barthélemy et Saint-Martin  
Monsieur l'Administrateur Supérieur des îles Wallis-et-Futuna

**Instructions du Gouvernement n° NOR/INT/D/16/23364/J**

**OBJET :** Instructions relatives à la mise en œuvre de la procédure d'expulsion des ressortissants étrangers pour motif d'ordre public.

**Résumé :** L'éloignement du territoire national des ressortissants étrangers qui menacent gravement l'ordre et la sécurité publics doit être mis en œuvre avec la plus grande diligence.

**Catégorie :** instructions données par le ministre aux services chargés de son application.

**Mots-clés :** éloignement des étrangers pour motifs d'ordre public – expulsion

**Textes de référence :** articles L. 521-1 et suivants du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) ; textes spécifiques à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française et à Wallis-et-Futuna

**Annexes :** 2

L'éloignement des ressortissants étrangers qui menacent gravement l'ordre et la sécurité publics doit être mis en œuvre avec la plus grande diligence. Il vous appartient, en conséquence, d'engager des procédures d'expulsion à leur rencontre, dans le cadre prévu par la législation et la réglementation en vigueur, et rappelé par la présente circulaire et ses annexes.

La procédure d'expulsion peut être davantage utilisée. Elle ne concerne pas uniquement les individus liés au terrorisme ou à des courants idéologiques extrémistes, mais aussi ceux impliqués dans des faits de droit commun – qui peuvent également revêtir une particulière gravité. Par comparaison avec les autres procédures d'éloignement, l'expulsion constitue la procédure la mieux adaptée s'agissant des ressortissants étrangers qui représentent une menace grave pour l'ordre et la sécurité publics.

La portée de la mesure d'expulsion est en effet plus forte et durable que celle de l'obligation de quitter le territoire français (OQTF) qui, une fois mise à exécution, n'empêche pas les intéressés de revenir légalement sur le territoire français, le cas échéant à l'expiration de l'interdiction de retour (pour les ressortissants de pays tiers) ou de circulation (pour les communautaires) qui l'assortit pour une durée limitée.

Les personnes faisant l'objet d'une mesure d'expulsion sont, une fois la mesure exécutée, dans l'impossibilité de revenir en France légalement, tant que cette mesure n'a pas été formellement abrogée (sauf à encourir une peine de trois ans d'emprisonnement, aux termes de l'article L. 624-1-1 du CESEDA). En cas de retour dans des conditions irrégulières, la même mesure peut être exécutée d'office autant de fois que nécessaire.

Par ailleurs, si les personnes relevant des catégories mentionnées à l'article L. 511-4 du CESEDA ne peuvent en aucun cas faire l'objet d'une OQTF, seuls les ressortissants étrangers mineurs sont protégés de façon absolue contre l'expulsion (article L. 521-4 du CESEDA). Enfin, le prononcé de la mesure d'expulsion entraîne le retrait de plein droit de tout titre de séjour (y compris une carte de résident de dix ans) en cours de validité, aux termes de l'article R. 311-14 (5°) du CESEDA.

Dans ce cadre, vous êtes invités à engager les procédures d'expulsion dans les cas, relevant de votre compétence, qui vous paraissent le justifier et à me faire des propositions pour les cas portés à votre connaissance, relevant de ma compétence.

#### **1) POINTS D'ATTENTION SUR LE SYSTEME DIT DES « PROTECTIONS » ET SUR LES REGLES DE COMPETENCE (MINISTERIELLE OU PREFECTORALE)**

Les articles L. 521-1 à L. 521-4 du CESEDA prévoient un **système de protection contre l'expulsion à plusieurs niveaux**. Ces articles définissent, en fonction de ces protections, le degré de gravité de la menace qui devra être atteint pour pouvoir engager une procédure d'expulsion. Pour prendre la mesure, les règles de compétence (ministérielle ou préfectorale) s'apprécient en fonction du degré de protection et non de la nature ou de la gravité des faits.

Il existe donc **trois cas de figure** :

##### **a) Lorsque le ressortissant étranger ne bénéficie d'aucune protection :**

Lorsqu'un ressortissant étranger ne peut se prévaloir d'aucune des protections contre l'expulsion mentionnées aux articles L. 521-2, L. 521-3 et L. 521-4 du CESEDA, une procédure d'expulsion peut être engagée dès lors que **son comportement est constitutif d'une « menace grave pour l'ordre public »**.

**Dans ce cas, vous êtes l'autorité compétente pour prononcer l'arrêté d'expulsion.** La mesure relève toutefois de la compétence ministérielle dans le cas exceptionnel de l'urgence absolue, justifiant que la commission départementale d'expulsion (Comex) ne soit pas consultée : dans cette hypothèse, vous devez transmettre dans les meilleurs délais le dossier aux services de la DLPAJ (Sous-direction des polices administratives – Bureau du droit et des procédures d'expulsion).

**Pour ce qui concerne les cas relevant de la mouvance terroriste ou concernant des prédicateurs extrémistes, vous devez en saisir systématiquement la DLPAJ en amont, même lorsque vous êtes compétent pour prononcer la mesure d'expulsion.**

##### **b) Lorsque le ressortissant étranger bénéficie d'une protection dite « relative » :**

L'article L. 521-2 du CESEDA prévoit un premier niveau de protection contre l'expulsion (protection dite « relative ») pour 5 catégories d'étrangers, notamment :

- Les parents d'enfant français mineur résidant en France, à condition d'établir contribuer effectivement à l'entretien et à l'éducation de l'enfant depuis la naissance de celui-ci ou depuis au moins un an ;
- Les conjoints de français mariés depuis au moins trois ans et à condition que la communauté de vie n'ait pas cessé depuis le mariage et que le conjoint ait conservé la nationalité française ;
- Les résidents en situation régulière en France, au regard du séjour, depuis plus de 10 ans.

Lorsqu'un ressortissant étranger peut se prévaloir de l'une des protections visées à cet article, **son expulsion doit constituer une « nécessité impérieuse pour la sûreté de l'Etat ou la sécurité publique »**. Dans ce cas, seul le ministre de l'intérieur est compétent pour prononcer la mesure d'expulsion.

Les notions de « *menace grave pour l'ordre public* » et de « *nécessité impérieuse pour la sûreté de l'Etat ou la sécurité publique* » ne sont pas définies dans le code. Il s'agit de notions évolutives, d'appréciation jurisprudentielle. Entrent en jeu notamment la nature des faits (atteinte aux biens, aux personnes, trafic de stupéfiants ...), leur caractère isolé ou non, la gravité croissante des faits commis, leur fréquence, leur caractère récent ou pas, l'appréciation de la dangerosité, le rôle joué par l'intéressé (meneur ou non), les gages éventuels de réinsertion dans la société (cf. fiche de jurisprudence jointe en annexe).

#### c) Lorsque le ressortissant étranger bénéficie d'une protection « quasi-absolue » :

L'article L. 521-3 du CESEDA instaure une **protection renforcée** (dite « quasi-absolue ») à l'égard des cinq catégories d'étrangers qu'il énumère :

- résident habituel en France depuis l'âge de 13 ans au plus ;
- résident en situation régulière depuis plus de 20 ans ;
- résident en situation régulière depuis plus de 10 ans et marié depuis au moins 4 ans avec un conjoint français (avec maintien de la communauté de vie) ;
- résident en situation régulière depuis plus de 10 ans et parent d'enfant français mineur résidant en France (avec contribution effective à son entretien et son éducation) ;
- étranger malade, dont le défaut de prise en charge entraînerait des conséquences d'une exceptionnelle gravité :
  - jusqu'au 31 octobre 2016 : alors que le traitement médical est absent du pays de renvoi ;
  - à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2016 (conformément à la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016) : « *et si, eu égard à l'offre de soins et aux caractéristiques du système de santé du pays de renvoi, il ne pourrait pas y bénéficier effectivement d'un traitement approprié* ».

Seuls des faits relevant de « *comportements de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de l'Etat, ou liés à des activités à caractère terroriste, ou constituant des actes de provocation explicite et délibérée à la discrimination, à la haine ou à la violence contre une personne déterminée ou un groupe de personnes* » peuvent permettre d'envisager l'expulsion à l'encontre des 5 catégories d'étrangers précitées. Autrement dit, il est extrêmement rare de pouvoir engager une procédure d'expulsion pour des faits relevant du droit commun (autres que terroristes) à l'encontre des étrangers visés à l'article L. 521-3 du CESEDA.

Compte tenu du niveau élevé des protections prévues par cette disposition, **seul le ministre de l'intérieur est compétent** pour prononcer une mesure d'expulsion.

**FOCUS sur les catégories protégées**  
**relevant de la compétence du ministre de l'intérieur :**

Si un étranger semble pouvoir se prévaloir d'une protection au titre des articles L. 521-2 ou L.521-3 du CESEDA, sa situation doit faire l'objet d'un examen approfondi, afin de vérifier s'il remplit effectivement les critères (par exemple communauté de vie pour les conjoints de français, justificatifs de résidence habituelle, contribution effective à l'entretien et à l'éducation des enfants). La DLPAJ vous fournira un appui juridique, en cas de besoin.

Par ailleurs, il convient de transmettre au ministère vos propositions en amont de la procédure, c'est-à-dire notamment avant toute consultation de la Comex, afin de solliciter l'avis de mes services sur la solidité juridique d'une éventuelle mesure d'expulsion.

Afin de déterminer si une procédure d'expulsion peut être envisagée et, dans l'affirmative, quels sont l'autorité compétente et le fondement légal pour prononcer l'arrêté d'expulsion, le **raisonnement à tenir est donc le suivant :**

- ⇒ **en premier lieu, analyse des protections contre l'expulsion dont le ressortissant étranger est susceptible de bénéficier ;**
- ⇒ **en second lieu, qualification de la menace au regard des éléments objectifs rassemblés.**

**2) POINTS D'ATTENTION SUR LES REGLES DE PROCEDURE (CONTRADICTOIRE PREALABLE ET URGENCE ABSOLUE)**

Dans chaque département, une commission départementale d'expulsion (Comex) doit impérativement être constituée et donc prête à fonctionner en cas de besoin. Ses règles de composition sont prévues à l'article L. 522-1 du CESEDA (deux magistrats judiciaires du tribunal de grande instance du chef-lieu du département et un magistrat administratif).

A cet égard, il y a lieu de rappeler **les dispositions sur la consultation de la Comex**, issues de la loi n° 2012-1432 du 21 décembre 2012 relative à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme (et de son décret d'application n° 2013-533 du 24 juin 2013). Cette réforme visait à mettre fin à une dérive, consistant pour les membres de la Comex à renvoyer trop souvent l'examen du dossier à une commission ultérieure. Or, un délai d'instruction trop long peut fragiliser le dossier, l'ancienneté des faits d'ordre public étant l'un des critères pris en compte par le juge administratif pour apprécier le bien-fondé de la mesure (notion d'actualité de la menace). Une réduction des délais était donc souhaitable.

En conséquence, l'article L. 522-2 du CESEDA prévoit que « *la commission rend son avis dans le délai d'un mois à compter de la remise à l'étranger de la convocation* » devant la Comex. Il convient donc de ne pas remettre prématurément le bulletin de notification de l'engagement de la procédure d'expulsion, et en tout état de cause pas plus d'un mois avant la tenue de la Comex.

De même, « *lorsque l'étranger demande le renvoi pour un motif légitime, la commission prolonge ce délai, dans la limite d'un mois maximum, à compter de la décision accordant ce renvoi. À l'issue du délai d'un mois ou, si la commission l'a prolongé, du délai supplémentaire qu'elle a fixé, les formalités de consultation de la commission sont réputées remplies* » (même sans avis explicite de la Comex). Une procédure de consultation de la Comex peut ainsi être désormais menée dans un délai au mieux inférieur à 1 mois et, dans tous les cas, inférieur à 2 mois.

Enfin, il convient de préciser que la procédure d'urgence absolue, dérogatoire au droit commun du contradictoire préalable, n'a pas vocation à pallier un manque d'anticipation dans le traitement des dossiers (cf. notamment ci-dessous pour les sortants de prison).

### 3) PILOTAGE PARTICULIER DE LA SITUATION DES ETRANGERS INCARCERES

Nous vous rappelons la nécessité d'appliquer la circulaire conjointe Intérieur-Justice du 11 janvier 2011 relative à l'amélioration du suivi des étrangers incarcérés faisant l'objet d'une mesure d'éloignement et comportant à cet effet un modèle de protocole-type visant à renforcer la coordination avec les établissements pénitentiaires (cf. annexe 2).

**La situation des étrangers incarcérés doit ainsi être analysée dès la réception de l'avis d'écrou.**

Conformément au protocole signé entre vous-même et le ou les établissements pénitentiaires de votre département, le greffe de l'établissement pénitentiaire doit vous transmettre, par messagerie électronique, l'avis d'écrou ainsi que la fiche pénale volet 1 et 5 du détenu concerné, avec toute indication relative à l'existence d'une mesure d'éloignement.

Il vous appartient, en vous rapprochant de l'établissement pénitentiaire, de vous assurer que ces mesures sont bien mises en œuvre, ainsi que celles qui suivent.

#### 1°) suivre les étrangers placés en détention préventive

Vous devrez veiller, en lien avec l'administration pénitentiaire et en conformité avec les dispositions prévues par le protocole, à ce que tout changement de la situation pénale de la personne détenue d'origine étrangère susceptible d'entraîner une incidence sur sa date d'élargissement vous soit signalé sans délai, ainsi qu'aux services chargés de l'identification, et que celle-ci soit engagée dès cette période sans attendre.

Une attention toute particulière devra être portée aux étrangers placés en détention préventive dans le cadre d'une affaire criminelle (comme les atteintes aux personnes et les actes de terrorisme, notamment). La situation pénale et administrative des détenus doit vous être communiquée et suivie par vos services : mise sous écrou, ordonnance de mise en liberté sous contrôle judiciaire, condamnation.

#### 2°) vérifier si l'intéressé fait ou non l'objet d'une mesure d'éloignement

Il vous appartient de vérifier auprès de l'administration pénitentiaire si une interdiction judiciaire du territoire a été prononcée à titre de peine complémentaire ou s'il y a lieu d'envisager une procédure d'expulsion, aucune n'étant exclusive de l'autre et les deux pouvant se combiner, la procédure d'expulsion permettant à l'autorité administrative de disposer d'une mesure autonome pour éloigner l'étranger le moment venu.

Dans ce dernier cas, les dossiers des ressortissants étrangers incarcérés et susceptibles de faire l'objet d'une mesure d'expulsion doivent être instruits largement en amont de leur sortie de prison prévisible, afin notamment d'avoir le temps de réunir la Comex. Seules des peines de prison relativement courtes et/ou l'obtention de nombreuses réductions de peine (difficilement prévisibles par vos services) peuvent justifier le recours à la procédure de l'urgence absolue.

Le traitement suffisamment en amont de ces dossiers est également nécessaire, afin de laisser le temps d'obtenir un laissez-passer consulaire (LPC). En cas de difficultés de reconnaissance consulaire, il vous faudra alerter de façon anticipée la DLPAJ et la DGEF sur les cas sensibles et posant difficulté, afin qu'une solution adaptée puisse être trouvée et effective dès le jour de la levée d'écrou (éloignement, rétention ou assignation à résidence). Toute demande d'appui à la délivrance d'un document de voyage doit être adressée à la DGEF, direction de l'immigration, sous-direction de la lutte contre l'immigration irrégulière, sur la boîte fonctionnelle [REDACTED].

**Le ministre de l'intérieur est seul compétent pour assigner à résidence un étranger qui fait l'objet d'une interdiction judiciaire du territoire français (ITF).** Les services de la DLPAJ ([REDACTED] - [REDACTED]) doivent donc être **obligatoirement contactés en amont lorsqu'une telle mesure est envisagée.** Je précise néanmoins que l'obstacle à la mise en œuvre d'une telle mesure d'éloignement ne peut pas résulter des considérations liées à la vie privée et familiale. Seul le juge judiciaire est compétent pour apprécier ces motifs, en cas d'ITF (CE, 11 juin 2004, n°249473 : les conséquences d'un éloignement du territoire sur la vie privée et familiale de l'étranger résultent des décisions judiciaires d'interdiction du territoire dont l'étranger a été l'objet et non de la décision par laquelle l'autorité administrative s'est bornée à prendre les mesures qu'implique l'exécution des décisions de l'autorité judiciaire).

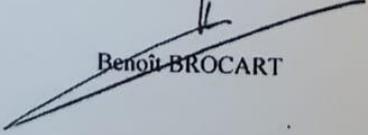
Par ailleurs, il est nécessaire de procéder à un bilan des protocoles conclus avec le ou les établissements pénitentiaires de votre département. Aussi, je vous demande d'adresser ce bilan sur les boîtes fonctionnelles à la [REDACTED] l'immigration irrégulière ([REDACTED]) et à la [REDACTED] en indiquant notamment les éloignements réalisés dans ce cadre, les difficultés rencontrées ainsi que la plus-value apportée par sa mise en œuvre.

\* \* \*

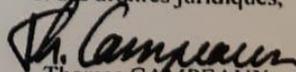
Enfin, vous voudrez bien me transmettre, **d'ici le 31 octobre 2016**, une évaluation quantitative et qualitative des procédures d'expulsion engagées depuis le début de l'année 2016 (sur l'adresse mail de la boîte fonctionnelle « [REDACTED] »).

Il vous est rappelé que les services de la DLPAJ ([REDACTED]) sont les référents des vôtres en matière de mise en œuvre de la procédure d'expulsion, et que ceux-ci peuvent leur faire remonter toute difficulté éventuellement rencontrée. Une documentation régulièrement actualisée (textes applicables, fiches de synthèse sur les procédures, d'analyse de la jurisprudence, modèles d'actes) est à leur disposition sur le site intranet SG/DLPAJ, thématique éloignement des étrangers pour motifs d'ordre public.

Pour le ministre de l'intérieur et par délégation  
Le directeur de l'immigration

  
Benoît BROCARD

Pour le ministre de l'intérieur et par délégation,  
Le directeur des libertés publiques  
et des affaires juridiques,

  
Thomas CAMPEAUX