



Analyse PICUM

Nouvelle série sur le pacte sur la migration

Analyse de PICUM du règlement relatif aux procédures d'asile (APR) et du règlement instituant une procédure de retour à la frontière (RPRF)

Décembre 2024

Table des matières

| | |
|---|----|
| Introduction | 4 |
| 1. Champ d'application de l'APR. | 5 |
| 2. Renforcement du lien entre les procédures d'asile et de retour | 5 |
| 3. Procédures à la frontière | 6 |
| Motifs d'application des procédures à la frontière. | 6 |
| Durée de la procédure à la frontière | 8 |
| Rétention administrative et détention de fait dans le cadre de la procédure à la frontière | 9 |
| Règlement instituant une procédure de retour à la frontière (RPRF) | 10 |
| Combien de personnes se retrouveront concernées par une procédure à la frontière ? | 12 |
| Exceptions à la procédure à la frontière, notamment pour les enfants et pour les personnes avec des besoins particuliers. | 13 |
| Mécanisme de contrôle | 16 |
| 4. Accès aux organisations d'aide | 17 |
| 5. Droit à un recours effectif et droit de rester | 18 |
| Droit à un recours effectif | 18 |
| Exceptions au droit de rester | 19 |
| Autres garanties lors du recours | 20 |
| 6. Avis et assistance juridiques | 21 |
| Annexe : Aperçu schématique des procédures de filtrage et des procédures aux frontières mises en place par le Pacte sur les migrations et l'asile | 22 |

PICUM est un réseau de 160 organisations qui travaillent dans 30 pays, afin de lutter pour la justice sociale et les droits humains des personnes migrantes sans papiers.

Au cours des dernières années, PICUM s'est servi de diverses consultations pour suivre l'avancée du Pacte européen sur les migrations et l'asile avant son lancement par la Commission européenne en septembre 2020, puis entre 2020 et 2024 lors des négociations au sein de l'UE, et enfin après son adoption officielle en mai 2024. PICUM a publié un large éventail d'analyses, de déclarations et de recommandations, souvent conjointement avec des partenaires de la société civile et avec nos membres à travers l'UE.

Malgré nos recommandations et avertissements collectifs sur les répercussions néfastes des réformes proposées sur les droits fondamentaux des personnes migrantes, le texte final du Pacte normalisera l'utilisation arbitraire de la rétention administrative, y compris pour les enfants et les familles. Il augmentera également le profilage racial, utilisera des procédures dites de « crise » pour permettre les refoulements, et renverra les personnes vers de soi-disant « pays tiers sûrs » où elles risquent d'être victimes de violence, d'actes de torture et d'emprisonnement arbitraire.

Le Pacte trahit également l'esprit des politiques existantes de l'UE, telles que le plan d'action sur l'intégration et l'inclusion et le plan d'action contre le racisme, qui reconnaissent les effets croisés du racisme et de la vulnérabilité spécifique des personnes migrantes et réfugiées. En l'état, le Pacte risque de perpétuer des pratiques discriminatoires au sein même des structures censées garantir la justice et la protection pour toutes et tous.

La présente note fait partie d'une série d'analyses de PICUM portant sur les répercussions sur les personnes migrantes sans papiers de plusieurs mesures réglementaires du Pacte européen sur les migrations et l'asile. Cette série comprend une analyse du règlement sur le filtrage, de la limitation de l'accès aux titres de séjour pour des motifs autres que la protection internationale, ainsi que des garanties en matière de droits de l'enfant dans le règlement sur le filtrage, le règlement relatif aux procédures d'asile, le règlement instituant une procédure de retour à la frontière et le règlement Eurodac.



[Analyse du règlement sur le filtrage](#)



[Les droits des enfants dans le Pacte 2024 sur la migration et l'asile](#)

Introduction

Une fois qu'une personne a passé le processus de filtrage aux frontières de l'UE, lorsqu'elle demande la protection internationale, les règles du nouveau [règlement relatif aux procédures d'asile \(APR\)](#) entrent en vigueur. Par rapport à la précédente [directive sur les procédures d'asile](#), le règlement révisé relatif aux procédures d'asile est particulièrement préoccupant car il n'améliore pas l'accès à des procédures de qualité pour accéder à la protection. Au contraire, les règles de l'APR, et en particulier les nouvelles procédures frontalières obligatoires, abaisseront les normes et les garanties pour de nombreuses catégories de demandeur-euse-s, souvent déterminées de manière arbitraire. En outre, ces règles sont conçues d'une manière qui nécessitera un recours généralisé à la rétention administrative et à la détention de fait.

Par ailleurs, cette révision dépasse largement le domaine de la protection internationale, puisqu'elle renforce les liens entre les procédures d'asile et de

retour, avec le risque d'entraver l'accès des personnes aux titres de séjour pour d'autres motifs. La présente note analyse l'APR en même temps que son pendant, le [règlement instituant une procédure de retour à la frontière \(RPRF\)](#). Proposé à l'origine dans le cadre de l'APR, le RPRF en a ensuite été séparé pour des raisons de procédure. Malgré cette division, les deux règlements comportent de nombreux éléments complémentaires et sont conçus pour être appliqués ensemble. Enfin, cette note examinera certaines des dispositions du nouveau [règlement visant à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure](#), en se limitant aux exceptions qu'il introduit aux mesures de l'APR et du RPRF.

Cette note se concentre sur les domaines d'expertise de PICUM, à savoir la garantie et la protection des droits humains des personnes migrantes sans papiers. Par conséquent, les dispositions qui concernent uniquement le droit d'asile n'entrent pas dans le champ d'application de la présente analyse¹.

Les procédures d'asile étaient auparavant régies par une [directive](#) de l'UE. Avec l'entrée en vigueur de l'APR le 12 juin 2026, les procédures d'asile dans l'UE figureront dans un [règlement](#). La principale différence est que le règlement sera appliqué directement par les États membres et qu'il harmonise le droit, sauf lorsqu'une marge de manœuvre est explicitement prévue. Même s'il ne sera pas nécessaire de le transposer dans le droit interne comme c'est le cas pour les directives, il est possible que des États membres doivent adapter leur législation et introduire des changements dans leurs pratiques pour se conformer aux nouvelles mesures.

Note sur l'application géographique : l'APR s'applique à tous les États membres de l'UE, à l'exception du Danemark. L'Irlande, qui n'était pas liée par la précédente directive sur les procédures d'asile, a confirmé sa décision d'y adhérer.

Le règlement instituant une procédure de retour à la frontière (RPRF), contrairement à l'APR, peut également s'appliquer aux pays associés à l'espace Schengen. Le Danemark peut décider de le transposer dans son droit interne dans un délai de six mois à compter de l'adoption du règlement. L'Irlande n'a pas confirmé son adhésion à ce règlement.

¹ Pour lire une analyse complète de l'APR, voir les [Comments on the Asylum Procedure Regulation](#) [Commentaires sur le règlement relatif aux procédures d'asile, en anglais] de l'ECRE.

1. Champ d'application de l'APR

Article 3

L'APR s'applique « à toutes les demandes de protection internationale présentées sur le territoire des États membres, y compris celles présentées à la frontière extérieure, dans la mer territoriale ou dans les zones de transit des États membres, ainsi qu'au retrait d'une protection internationale ».

Lien avec la procédure de filtrage

L'APR s'applique à toutes les personnes qui se soumettent à la procédure de filtrage et qui déposent une demande d'asile. Le [règlement sur le filtrage](#) crée une nouvelle procédure de filtrage obligatoire, qui devra désormais

être mise en œuvre par les États membres pour les personnes arrivant ou étant arrivées irrégulièrement dans l'UE.

L'asile et le retour sont officiellement mentionnés comme les deux résultats possibles de la nouvelle procédure de filtrage, même si les personnes devraient avoir accès à une série de titres de séjour conformément aux droits communautaire et national, notamment pour des raisons humanitaires, familiales et de santé, pour protéger l'intérêt supérieur de l'enfant ou pour des raisons professionnelles (voir le paragraphe 2).

2. Renforcement du lien entre les procédures d'asile et de retour

Article 37, APR

Le nouvel APR prévoit que les États membres rendent une décision de retour dans le cadre ou en même temps (ou sans retard injustifié) que la décision de rejet d'une demande de protection internationale (article 37). Il exige également que les personnes qui ne remplissent pas les conditions requises pour bénéficier de l'asile dans le cadre des procédures d'asile à la frontière soient directement orientées vers les procédures de retour à la frontière (voir ci-dessous).

Si la décision de délivrer une décision de retour doit être « conforme au principe de non-refoulement », elle ne fournit aucune information supplémentaire sur la manière dont ce principe sera évalué, ni ne prévoit explicitement une évaluation séparée des autres motifs de séjour, y compris ceux fondés sur les droits de l'enfant et l'unité de la famille. Toutefois, le **considérant 9** précise que la protection internationale n'est pas la seule forme de statut que les États membres peuvent accorder. Les États membres « peuvent aussi octroyer

d'autres statuts humanitaires nationaux au titre de leur droit national aux personnes qui ne remplissent pas les conditions pour bénéficier du statut de réfugié ou du statut de protection subsidiaire ». En outre, il est précisé que les États membres peuvent choisir d'évaluer l'éligibilité à ces titres de séjour dans le cadre de la même procédure que la protection internationale.

L'interprétation des « titres de séjour humanitaires » au titre du considérant 9 devrait être large, et englober les motifs humanitaires, familiaux et sanitaires ainsi que la protection de l'intérêt supérieur de l'enfant. Elle devrait également inclure les apatrides, les victimes de la traite des êtres humains et les personnes exploitées au travail. Cette approche tiendrait compte du fait que **la plupart des États membres de l'UE disposent déjà de différentes voies permettant aux personnes en situation irrégulière d'obtenir un statut juridique permanent ou temporaire**. En 2020, le Réseau européen des migrations a recensé [60 statuts de](#)

[protection nationaux](#) dans 23 États membres, ainsi qu'au Royaume-Uni et en Norvège.

Les procédures d'accès à ces titres de séjour sont cruciales. Pour garantir la protection des personnes confrontées à des obstacles au retour, il est indispensable de veiller à ce que chacun et chacune ait accès à une évaluation individuelle de sa situation. **À moins qu'il n'y ait [une évaluation d'office](#) des titres de séjour existants dans la législation nationale et européenne (ou une possibilité concrète de présenter une demande indépendante), le seul moyen pour le demandeur ou la demandeuse de démontrer ses motifs spécifiques de séjour et/ou le risque de refoulement, et de demander d'autres titres, serait d'introduire un recours contre une décision de retour.** Cela pose des problèmes pratiques considérables. Par exemple, les personnes relevant des procédures frontalières sont soumises à des délais très stricts pour faire appel d'une décision de retour et, même dans ce cas, il se peut que le droit de séjour ne leur soit pas accordé avant la décision judiciaire finale (voir le

paragraphe 5). En raison de la brièveté des délais, il peut être très difficile, voire impossible, d'avoir accès à un-e avocat-e et de recevoir des informations de la part des ONG et d'autres acteurs.

Il faut déduire de ces dispositions que **les États membres doivent conserver la possibilité de continuer à évaluer et à délivrer d'autres titres de séjour en s'appuyant sur la législation nationale et européenne.**

Il est essentiel que les États membres précisent clairement, dans les plans nationaux de mise en œuvre de l'APR, les mesures qu'ils prendront pour s'assurer que les titres de séjour garantis par le droit national et communautaire restent accessibles. L'absence d'évaluation de ces titres pourrait conduire à des [violations](#) du droit international et européen, y compris du [principe de non-refoulement](#).

3. Procédures à la frontière

L'un des changements importants introduits par le nouveau règlement relatif aux procédures d'asile est l'utilisation accrue des « procédures spéciales », y compris des procédures accélérées et en particulier des **procédures à la frontière** pour l'asile et le retour. Alors que les procédures à la frontière faisaient déjà partie de la précédente directive sur la procédure d'asile, avec

le règlement sur la procédure d'asile, leur utilisation deviendra obligatoire dans un large éventail de cas, et des objectifs chiffrés seront fixés pour leur mise en œuvre au niveau national. Elles vont probablement s'appuyer fortement sur le confinement et la détention, y compris pour les enfants, et offrir moins de droits et de garanties aux demandeur-euse-s.

Motifs d'application des procédures à la frontière

Articles 43 et 45, APR

Les procédures à la frontière peuvent s'appliquer sous certaines conditions :

- Le demandeur ou la demandeuse, à l'issue de la procédure de filtrage, n'a pas été autorisé à entrer sur le territoire de l'État membre et ne remplit pas les conditions d'entrée énoncées dans le Code frontières Schengen.
- Si ces conditions d'entrée sont remplies, la

procédure à la frontière peut s'appliquer dans les cas suivants :

- Demande d'asile à un point de passage de la frontière extérieure ou dans une zone de transit ;
- Arrestation dans le cadre d'un franchissement non autorisé de la frontière extérieure ;

- Débarquement après une opération de recherche et de sauvetage ;
- Relocalisation à partir d'un autre État membre.

Lien avec la procédure de filtrage

L'application des procédures à la frontière est subordonnée à l'arrestation de la personne demandeuse aux frontières extérieures, dans les zones de transit (par exemple, les aéroports), après des opérations de recherche et de sauvetage, ou à sa relocalisation. Par conséquent, **les personnes appréhendées sur le territoire d'un État membre en vertu de l'article 7 du règlement sur le filtrage** (voir PICUM, [Analyse du règlement sur le filtrage](#)) qui demandent une protection internationale **ne peuvent pas être soumises à des procédures à la frontière.**

Lorsque les motifs énumérés ci-dessus sont respectés, les États membres auront la possibilité d'appliquer ou non les procédures à la frontière. Toutefois, ces dernières deviendront obligatoires dans un grand nombre de cas (article 45) :

- **S'il existe des motifs raisonnables de considérer la personne demandeuse comme un danger pour la sécurité nationale ou l'ordre public.** Dans ce cas, même les enfants non accompagnés et les membres de la famille d'une personne considérée comme présentant un risque pour la sécurité peuvent être placés en rétention dans le cadre des procédures à la frontière.
- **Si les personnes demandeuses sont ressortissantes d'un pays qui n'atteint pas un taux de reconnaissance de la protection internationale de 20 % ;**
- **Si les personnes demandeuses sont**

considérées comme « ayant induit en erreur » intentionnellement les autorités (par exemple en présentant de fausses informations, en détruisant leurs papiers, etc.). Le considérant 75 précise que la seule absence de papiers ou l'utilisation de faux papiers pour l'entrée irrégulière sur le territoire ne doit pas justifier en soi le recours automatique aux procédures à la frontière, ni aux procédures accélérées.

Dans les cas susmentionnés, les procédures à la frontière seront combinées avec l'application obligatoire de **procédures d'examen accélérées** (article 42)².

Application discrétionnaire des procédures à la frontière

Sur le papier, les procédures à la frontière ne devraient être appliquées qu'à un nombre limité de cas, en fonction non seulement de la situation personnelle (taux de protection, être considéré-e comme un danger pour la sécurité, ou avoir induit les autorités en erreur), mais aussi de critères relatifs au lieu où la personne a été appréhendée ou a demandé une protection (principalement aux frontières extérieures et dans le cadre d'opérations de recherche et de sauvetage). Toutefois, dans la pratique, ces procédures risquent de créer des préjugés entre les différentes catégories de demandeur-euse-s, notamment en raison de leur nationalité, ou d'influencer négativement la perception d'une intention d'induire les autorités en erreur. En outre, les États membres conservent une grande marge de manœuvre discrétionnaire dans l'application des exceptions en matière de sécurité, qui sont souvent considérées comme une autorisation « générale » d'exclure des personnes de la protection³.

² D'autres motifs d'examen accéléré des demandes existent : si la personne vient d'un pays tiers sûr, si elle n'a pas déposé de demande de protection immédiatement après un séjour irrégulier sans raison valable, si la demande vise à retarder un retour, si le principe du pays tiers sûr est appliqué et que la demande est déclarée irrecevable, s'il s'agit d'une demande ultérieure (dans ce cas, les États membres peuvent même déroger à la règle et prévoir que la personne concernée n'a pas le droit de rester, sauf en cas de risque de refoulement), si la protection internationale a été retirée (en cas de danger pour la sécurité, d'infraction grave, etc.), et si la personne fait l'objet d'une procédure accélérée ou d'une procédure à la frontière, sauf pour les enfants non accompagnés.

³ Voir Hungarian Helsinki Committee (2024), [The Right to Know in the European Union: Comparative Study on Access to Classified Data in National Security Related Immigration Cases](#) [Le droit à l'information dans l'Union européenne : Étude comparative sur l'accès aux données classifiées dans les situations d'immigration liées à la sécurité nationale, en anglais].

Durée de la procédure à la frontière

Article 51, APR et article 4, RPRF

La durée maximale de la procédure à la frontière (article 51) devrait être de **12 semaines**⁴. Ce délai peut être porté à 16 semaines au total si la personne est transférée d'un État membre à un autre et que l'État membre d'accueil applique la procédure à la frontière. Dans les situations de crise ou de force majeure, la procédure d'asile à la frontière peut être prolongée de six semaines supplémentaires⁵.

Les personnes dont la demande de protection internationale est rejetée peuvent être maintenues dans les procédures de retour à la frontière pendant 12 semaines supplémentaires (ou 18 en cas de crise).

| | Filtrage | Procédure d'asile à la frontière | Relocalisation d'un autre État membre | Situation de crise ou de force majeure | Procédure de retour à la frontière | Situation de crise ou de force majeure | Total |
|-------------------------------|----------|----------------------------------|---------------------------------------|--|------------------------------------|--|------------------------------|
| | 7 jours | 12 semaines | +4 semaines | +6 semaines | 12 semaines | +6 semaines | |
| Circonstances habituelles | X | X | | | X | | 25 semaines (presque 6 mois) |
| Situation de crise | X | X | | X | X | X | 37 semaines (8,5 mois) |
| Si la personne est relocalisé | X | X | X | X | X | X | 41 semaines |

Tableau 1. Durée maximale des procédures de filtrage et des procédures à la frontière (asile et retour)

Il est important de noter que ces 12 semaines devront couvrir les procédures administratives et judiciaires (par exemple, le recours contre un refus d'accorder l'asile). À titre de comparaison, les procédures accélérées s'étendent également sur trois mois mais ne concernent que les aspects administratifs. Compte tenu des retards systémiques dans le traitement des demandes d'asile et des recours dans de nombreux États membres⁶, il est

difficile d'imaginer comment ces procédures pourraient être menées efficacement dans un délai aussi limité sans recourir à une analyse superficielle et à un rejet rapide des dossiers. Toutefois, cela pourrait également signifier qu'à l'expiration du délai de 12 semaines, les personnes devraient se voir accorder l'accès au territoire et être autorisées à poursuivre les procédures d'asile normales.

4 Ces 12 semaines doivent être comptées à partir du moment où la demande d'asile est enregistrée, jusqu'au moment où la personne concernée n'a plus le droit de rester et n'est pas autorisée à rester. Pendant cette période, les États membres devront faire coïncider la procédure d'examen de la demande (déterminer si elle est recevable, examiner le fond) et, le cas échéant, l'examen de la demande de séjour et la procédure d'appel.

5 Comme défini dans l'article 1, paragraphe 4 du règlement (UE) 2024/1359.

6 À la fin de l'année 2023, l'Agence de l'Union européenne pour l'asile (AUEA) a signalé le nombre le plus élevé de cas en suspens au cours des huit dernières années, avec environ 883 000 cas en attente d'une décision en première instance au niveau de l'UE. AUEA, [Rapport 2024 sur la situation de l'asile : Résumé](#).

Rétention administrative et détention de fait dans le cadre de la procédure à la frontière

Le texte de l'APR affirme que la procédure à la frontière peut être appliquée sans nécessairement recourir à la rétention (considérant 69). Toutefois, au cours des procédures frontalières, les États membres peuvent justifier la rétention des personnes demandeuses dans le but d'« éviter l'entrée non autorisée » (article 43, paragraphe 2). Cela est possible car, bien que se trouvant physiquement sur le territoire de l'UE, les personnes sont considérées comme n'étant pas formellement entrées sur le territoire tant que la procédure à la frontière est en cours. Ce concept, qui s'applique également au règlement sur le filtrage, est appelé de manière informelle « **fiction de non-entrée** ».

Lorsque la rétention est appliquée, elle doit toujours respecter les motifs définis dans la directive relative aux conditions d'accueil (DCA), y compris les garanties pour les personnes demandeuses en rétention, les conditions de rétention, le contrôle judiciaire et le fait qu'une évaluation individuelle de chaque situation est nécessaire. Les personnes demandeuses doivent disposer d'un recours effectif contre la décision de placement en rétention.

Bien que la rétention puisse être appliquée conformément au principe de fiction de non-entrée, elle reste en théorie une mesure de dernier recours, qui ne devrait être utilisée qu'en cas de nécessité et sur la base d'une évaluation individuelle, comme le prévoit la DCA.

Toutefois, en règle générale, chaque demandeur-euse concerné par une procédure à la frontière est tenu de résider à la frontière extérieure ou à proximité de celle-ci, dans une zone de transit ou dans d'autres lieux désignés sur le territoire d'un État membre (article 54, paragraphe 1). Par conséquent, il est très probable que même dans des circonstances qui ne sont pas

formellement reconnues comme de la rétention, **les restrictions à la liberté de mouvement imposées aux demandeurs peuvent équivaloir de fait à une privation de liberté.**

PICUM déclare une nouvelle fois que, bien que le cadre juridique adopté avec le Pacte puisse permettre l'utilisation de la rétention administrative et de la détention de fait dans des circonstances spécifiques, la détention est toujours néfaste, disproportionnée et inefficace, et devrait donc être abolie.

Dans le contexte de la mise en œuvre du Pacte, nous sommes extrêmement préoccupé-e-s à l'idée que l'utilisation de la rétention ne soit pas une mesure de dernier recours. Les procédures à la frontière sont conçues pour faciliter la détention automatique (de fait) de grands groupes de personnes. Plusieurs dispositions du Pacte sont conçues de telle sorte qu'elles impliquent la non-application de normes juridiques existantes, telles que les évaluations individuelles, l'obligation de donner la priorité aux alternatives à la détention et le contrôle judiciaire.

Nous nous attendons à ce que les tribunaux nationaux et régionaux jouent un rôle clé dans les années à venir pour définir l'application des normes juridiques existantes et veiller à ce que toutes les exceptions contenues dans les règlements de l'UE soient appliquées aussi largement que possible (voir ci-dessous).

Qu'est-ce que la rétention de fait ?

La rétention de fait est une mesure qui, dans la pratique, équivaut à une privation de liberté, mais que les États ne qualifient pas officiellement comme telle. Lorsque les États décident de placer une personne en rétention administrative, ils doivent respecter un certain nombre d'exigences. Pour éviter ces protections, les États refusent parfois de reconnaître qu'une personne est en rétention, préférant affirmer que la mesure n'est qu'une restriction de la liberté de mouvement de la personne.

Quand s'agit-il de « rétention » et quand s'agit-il de « restriction de mouvement » ?

En pratique, il arrive parfois que la différence entre la rétention d'une personne et la restriction de sa liberté de circulation soit floue. Selon la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), il n'existe pas de frontière claire entre ces deux mesures coercitives⁷. **La différence réside dans l'intensité de la mesure, plutôt que dans sa nature.** La CEDH analyse les faits spécifiques à chaque affaire pour déterminer si une mesure officiellement qualifiée par l'État de restriction à la liberté de circulation équivaut en pratique à une rétention. Pour ce faire, différents critères sont analysés de manière cumulative : le type de mesure, sa durée, ses effets sur la personne concernée et les modalités de sa mise en œuvre. Cela signifie qu'un ensemble de restrictions peut être qualifié de rétention alors que chaque restriction prise individuellement ne pourrait pas l'être.

La Cour de justice de l'UE a adopté une approche similaire dans l'affaire [FMS e.a. contre Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság e.a.](#), où elle a considéré que l'obligation de rester dans une zone de transit fermée, sans possibilité de la quitter à volonté, équivaut à une privation de liberté. Pour plus d'informations sur la détention de fait et sur les normes juridiques applicables à la rétention administrative dans l'UE, voir la note d'information de PICUM intitulée « [La rétention administrative et la détention de fait : que dit la législation ?](#) » (en anglais).

Règlement instituant une procédure de retour à la frontière (RPRF)⁸

Articles 1, 4 et 5, RPRF

La procédure de retour à la frontière – définie dans le [règlement instituant une procédure de retour à la frontière](#) – s'applique à toutes les personnes dont la demande de protection internationale a été rejetée dans le cadre de la procédure de demande d'asile à la frontière. En outre, les États membres ont la possibilité de refuser l'entrée sur leur territoire aux personnes dont la demande d'asile a été rejetée dans le cadre d'une procédure à la frontière.

- Si la personne demandeuse fait l'objet d'une **décision de retour**, certaines dispositions de la directive retour (DR) s'appliquent, notamment celles relatives aux définitions, aux dispositions

plus favorables, au non-refoulement, à l'intérêt supérieur de l'enfant, à la vie familiale et à l'état de santé, au risque de fuite, à l'obligation de coopérer, au délai de départ volontaire, à la décision de retour, à l'expulsion, au report de l'expulsion, au retour et à l'expulsion des enfants non accompagnés, aux interdictions d'entrée, aux protections garanties pendant l'attente du retour, à la rétention, aux conditions de rétention, à la rétention des enfants et des familles, et aux situations d'urgence⁹.

- Lorsque la personne fait l'objet d'un **refus d'entrée** en vertu de l'article 14 du Code frontières Schengen, elle est soumise à une procédure

⁷ Voir CEDH, *Guzzardi c. Italy*, 7367/76, (6 novembre 1980), paras. 92-93 ; CEDH, *Austin e.a. c. Royaume-Uni*, 39 692/09, 40 713/09 et 41 008/09, GC, (12 mars 2012), para. 57.

⁸ Le règlement instituant une procédure de retour à la frontière s'appliquera à tous les États membres de l'UE, y compris le Danemark, ainsi qu'aux États associés à Schengen.

⁹ Art. 4, para. 3, RPRF.

équivalente à celle prévue par le règlement instituant une procédure de retour à la frontière (article 4, paragraphe 6 du RPRF). Cependant, dans ce cas, les seules dispositions de la DR applicables sont celles relatives aux limitations du recours aux mesures coercitives, au report de l'expulsion, aux soins de santé d'urgence et aux besoins des personnes vulnérables, aux conditions de rétention et au non-refoulement (article 4, paragraphe 4 de la DR). En pratique, cela pourrait signifier que des personnes dont l'entrée est refusée pourraient être détenues dans les mêmes centres et dans des conditions équivalentes, tout en bénéficiant de garanties encore plus faibles, par exemple en ce qui concerne la possibilité de se voir accorder un délai pour un départ volontaire¹⁰.

La procédure de retour à la frontière se déroule dans des conditions similaires à la procédure d'asile à la frontière¹¹. La fiction juridique de la non-entrée continue de s'appliquer.

Le RPRF fixe également un **délai de départ volontaire de 15 jours**. Toutefois, ce délai n'est accordé qu'à la demande de la personne concernée, qui doit remettre l'ensemble de ses documents de voyage aux autorités jusqu'à la date de son départ. En outre, les États membres conservent une grande marge discrétionnaire, puisque le départ volontaire peut être refusé si la personne risque de « prendre la fuite », si sa demande est considérée comme manifestement infondée et/ou si elle est considérée comme un risque pour la sécurité.

Le fait qu'un délai de départ volontaire ne soit pas automatique est très problématique. Cela peut signifier que des interdictions d'entrée sont émises plus systématiquement qu'auparavant, y compris à l'encontre d'enfants.

En effet, l'article 11 de la directive retour impose aux États membres d'assortir les décisions de retour d'une interdiction d'entrée si aucun délai de départ volontaire n'a été accordé (ou si la personne ne s'est pas conformée à l'obligation de retour). Ce même article autorise les États membres à « s'abstenir d'imposer, [...]

lever ou [...] suspendre une interdiction d'entrée, dans des cas particuliers, pour des raisons humanitaires », dans des situations individuelles ou dans certaines catégories de situations pour d'autres raisons.

Lorsque la décision de retour ne peut être exécutée dans un délai de 12 semaines, les procédures de retour se poursuivent conformément aux dispositions de la directive retour (2008/115/CE). La rétention peut être utilisée à la fois pour les demandeur·euse·s qui ont déjà été placés en rétention pendant la procédure de retour à la frontière et pour les celles et ceux qui n'ont pas été placés en rétention si les motifs de rétention s'appliquent¹². Dans des situations de crise ou de force majeure, la rétention découlant de la procédure de retour à la frontière peut être prolongée jusqu'à un total de 18 semaines (article 6, paragraphe 1, alinéa a, RPRF).

Conformément à l'article 5, paragraphe 4, lorsqu'une **nouvelle rétention** est imposée dans le cadre de la procédure à la frontière, cette période de rétention doit être comptabilisée dans le calcul des durées maximales de rétention fixées par la directive retour (18 mois). Toutefois, **le règlement ne précise pas clairement si, en cas d'interruption entre les deux périodes de rétention, le décompte doit être réinitialisé**. Cette ambiguïté pourrait conduire à un cumul des périodes de rétention au titre des procédures à la frontière et de la directive retour, ce qui pourrait allonger la durée totale de la rétention.

Le RPRF a chargé l'Agence européenne pour l'asile d'élaborer des lignes directrices sur les alternatives à la détention qui pourraient être utilisées dans le cadre des procédures à la frontière. Ces lignes directrices devraient être publiées en décembre 2024.

10 Un refus d'entrée peut être appliqué à cause de la soumission des demandeurs·euses d'asile à la frontière à la « fiction juridique de non-entrée », de sorte que la personne n'est pas considérée comme ayant pénétré sur le territoire de l'État membre bien qu'elle soit physiquement présente. Dans ce cas, les États peuvent appliquer des procédures simplifiées, par exemple en remplissant un simple formulaire, pour renvoyer les personnes dans le pays par lequel elles sont entrées. Dans cette procédure, il n'y a pas de droit de recours suspensif.

11 Lorsque la procédure de retour à la frontière est appliquée.

12 S'il existe un risque de fuite, si la personne concernée évite ou entrave le retour, ou si elle présente un risque pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale (article 5, paragraphes 2 et 3).

La note de PICUM intitulée « [La rétention administrative et la détention de fait : que dit la législation ?](#) » (en anglais) étudie plus en détail les difficultés rencontrées

dans l'application des alternatives à la détention à la frontière. Ses conclusions principales sont résumées ci-dessous :

Des alternatives à la détention peuvent-elles être appliquées dans les procédures à la frontière ?

S'il existe un motif juridique de rétention, les États devraient étudier la possibilité d'appliquer une alternative à la détention. En théorie, la rétention ne peut être appliquée que si aucune alternative ne permet d'atteindre les mêmes objectifs. Cependant, dans le contexte des procédures à la frontière, des considérations à la fois juridiques et pratiques doivent être prises en compte :

- Du point de vue du droit, les alternatives à la détention ne peuvent être appliquées que s'il existe un motif juridique de rétention. Cependant, chaque fois que la rétention aux frontières est appliquée sans garanties fondamentales (nécessité, proportionnalité, décision individuelle), la personne doit être libérée (voir [FMS e.a. contre Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság e.a.](#)), et non être soumise à une alternative à la détention.
- D'un point de vue pratique, les éléments d'une alternative à la détention réussie ([placement local](#), accès aux services, possibilité de satisfaire ses besoins de base, relation de confiance et [gestion individualisée des situations](#)) ne peuvent être reproduits aux frontières, en raison de la nature même des procédures frontalières, de leur placement, de la fiction de non-entrée, du manque d'accès aux services et de l'impossibilité d'accéder au territoire.

Combien de personnes se retrouveront concernées par une procédure à la frontière ?

Articles 46-50, APR

Bien que tous les motifs d'application des procédures aux frontières ne soient pas obligatoires, les États membres disposent d'une grande marge de manœuvre pour appliquer ces procédures. Le concept de **capacité adéquate** a été introduit par l'APR pour renforcer le potentiel d'endiguement des procédures aux frontières. Concrètement, cela signifie que tous les États membres doivent prendre les mesures nécessaires pour garantir qu'au moins 30 000 personnes peuvent être retenues dans le cadre des procédures aux frontières au niveau de l'UE à tout moment. Ce chiffre concerne les procédures d'asile et de retour combinées.

L'APR fixe également un quota minimum que les États membres devront traiter à tout moment dans le cadre des procédures aux frontières. Le calcul est basé sur différents critères, y compris les franchissements des frontières en situation irrégulière, les arrivées via les opérations de recherche et de sauvetage,

ainsi que le refus d'entrée aux frontières extérieures. Par exemple, [l'ECRE](#) a estimé qu'un pays comme l'Italie aurait à tout moment un minimum de 7 236 personnes concernées par une procédure à la frontière (sur la base des données de 2021-2023).

Le nombre maximum de demandes à évaluer dans le cadre des procédures aux frontières sur une base annuelle doit progressivement atteindre **120 000** à partir de la mi-2028 (article 47, paragraphe 1).

Lorsque l'État membre atteint sa capacité adéquate, après notification à la Commission européenne, certaines exceptions peuvent être appliquées (voir le tableau ci-dessous). Les procédures aux frontières restent obligatoires pour les personnes considérées comme présentant un risque pour la sécurité nationale et l'ordre public (adultes et enfants, y compris non accompagnés).

| | |
|---|--|
| <p>La capacité adéquate « temporaire » est atteinte = l'État membre a temporairement rempli son quota minimum de capacité adéquate (article 48, paragraphes 2 et 3).</p> | <p>Le nombre maximum annuel est atteint¹³ = quatre fois la capacité « normale » (article 47, paragraphe 3).</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> • L'État membre peut cesser d'appliquer la procédure à la frontière aux nationalités dont le taux de reconnaissance est inférieur à 20 %. • Cette obligation reprend dès que le nombre de places dans la procédure à la frontière redevient inférieur à la capacité adéquate. | <ul style="list-style-type: none"> • L'État membre peut cesser d'appliquer la procédure à la frontière aux nationalités dont le taux de reconnaissance est inférieur à 20 %, ou aux personnes considérées comme ayant induit les autorités en erreur. • Cette obligation ne reprend pas pour le reste de l'année civile. |
| <ul style="list-style-type: none"> • L'État membre peut « prioriser » les demandes à examiner dans le cadre des procédures aux frontières (article 44, paragraphe 2), la priorité étant accordée aux personnes qui ont de fortes chances d'être renvoyées, aux personnes qui peuvent présenter un risque pour la sécurité nationale ou l'ordre public, et aux demandeur-euse-s adultes. | |
| <p>Lorsqu'ils atteignent leur capacité adéquate, le considérant 67 précise que les États membres ne doivent pas donner la priorité aux enfants et aux familles, sauf s'ils sont considérés comme un danger pour la sécurité nationale.</p> | |

Tableau 2. Exceptions pouvant être appliquées par les États membres lorsqu'ils atteignent leur capacité adéquate.

Dans la pratique, des milliers de personnes seront détenues ou placées dans des conditions proches de la détention. Cela créera également une distinction arbitraire entre des personnes de nationalités et

de situations différentes qui seront soumises à des procédures aux frontières, avec des garanties limitées, en fonction du niveau de capacité de l'État membre en question au moment de leur arrivée.

Exceptions à la procédure à la frontière, notamment pour les enfants¹⁴ et pour les personnes avec des besoins particuliers

Exceptions fondées sur les conditions d'accueil, article 53, APR

Les procédures frontalières ne peuvent pas être appliquées ou doivent cesser de l'être dans les situations suivantes :

- Si les personnes ayant des besoins particuliers en matière d'accueil ou de procédures (y compris les enfants) ne bénéficient pas d'un soutien suffisant dans les lieux où se déroulent les procédures aux frontières.
- S'il existe des « raisons médicales pertinentes de ne pas appliquer la procédure à la frontière, y compris des raisons de santé mentale ».
- Si des normes de rétention conformes à la directive sur les conditions d'accueil ne peuvent pas être appliquées à la frontière, et si la procédure à la frontière ne peut pas être appliquée sans rétention.

¹³ Le nombre maximum sera augmenté progressivement. Il devrait correspondre au double de la capacité adéquate de chaque État membre à partir de juin 2026 (lorsque l'APR sera pleinement mis en œuvre), puis au triple à partir du 13 juin 2027, et à quatre fois le nombre obtenu en utilisant la formule prévue au paragraphe 4 à partir du 13 juin 2028.

¹⁴ La définition internationalement reconnue d'une personne âgée de moins de 18 ans est celle d'un « enfant », conformément à la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant. Par conséquent, PICUM utilise le terme « enfant » plutôt que « mineur-e ».

- En outre, les procédures aux frontières ne peuvent jamais être appliquées aux enfants non accompagnés, à moins que l'État ne prouve qu'ils représentent un risque pour la sécurité nationale ou l'ordre public.

Si l'un des motifs susmentionnés s'applique, la personne doit être autorisée à entrer sur le territoire et à accéder aux procédures d'asile ordinaires.

Par conséquent, **le texte final de l'APR ne contient aucune exclusion générale pour les enfants ni pour les demandeur-euse-s ayant des besoins particuliers.** Même les enfants non accompagnés peuvent être soumis à des procédures aux frontières s'ils sont considérés comme un risque pour la sécurité nationale ou l'ordre public.

L'APR part du principe qu'il sera possible d'assurer un niveau de vie adéquat dans des procédures qui se dérouleront probablement dans des centres fermés et isolés. Alors que la détention devrait, au moins sur le papier, rester une mesure de « dernier recours », il est très probable que l'utilisation de procédures aux frontières conduise à une privation de liberté à grande échelle.

Cela est contraire aux normes internationales et régionales, qui considèrent clairement la rétention administrative d'enfants comme une violation des droits de l'enfant. L'interdiction de la rétention des enfants garantit la conformité aux [normes](#) juridiques internationales ainsi qu'aux [données](#) médicales qui démontrent que même de courtes périodes de rétention ont des effets néfastes à long terme sur le développement et la santé des enfants.

PICUM souligne que la seule protection efficace pour les enfants – qu'ils soient non accompagnés ou avec leur famille – et pour les personnes ayant des besoins particuliers est leur exclusion des procédures d'asile et des procédures aux frontières. La nature et l'emplacement de ces procédures, combinés à la fiction juridique de non-entrée, rendent très improbable l'accès aux services essentiels. En outre, même dans des lieux qui ne sont pas officiellement reconnus comme des lieux de rétention, les restrictions imposées aux demandeurs d'asile s'apparentent souvent à une privation de liberté.

Exceptions fondées sur la capacité adéquate, et dans des situations de crise ou de force majeure

Puisque les États membres auront des objectifs préétablis concernant le nombre minimum de personnes à placer dans les procédures aux frontières (voir la section sur la capacité adéquate ci-dessus), ils ont la possibilité de « déprioriser » les familles avec enfants si le nombre de personnes dans les procédures aux frontières est suffisant, ou s'ils n'ont pas suffisamment de places :

- **Les familles avec enfants** (indépendamment de leur âge) **ne doivent pas être exclues, mais « dépriorisées »** s'il y a un nombre suffisant de personnes dans les procédures aux frontières ou s'il n'y a pas assez de places. Dans ce cas, les États membres peuvent assigner les enfants et leurs familles à la procédure d'asile normale. Cette garantie reste partielle, car elle dépendra du nombre de places disponibles dans la procédure à la frontière au moment de l'arrivée des demandeur-euse-s.

En outre, dans des situations de crise ou de force majeure, les États membres peuvent :

- **prioriser les demandes émanant de personnes ayant des besoins particuliers¹⁵, d'enfants et de familles qui sont déjà concernés par une procédure à la frontière (article 11, paragraphe 5).** Le raisonnement est le suivant : leur demande d'asile serait évaluée en priorité, ce qui leur permettrait (en principe) de quitter la procédure aux frontières avant 12 semaines. Toutefois, la qualité des procédures en place déterminera dans une large mesure s'il s'agit ou non d'une garantie, car la procédure à la frontière pourrait aboutir sur une décision de retour avec une possibilité d'appel limitée, plutôt que sur l'entrée dans la procédure « normale » et l'admission sur le territoire.

¹⁵ Définies aux articles 20-23 de l'APR.

- Dans des situations caractérisées « d'instrumentalisation »¹⁶, les États membres peuvent statuer sur **toutes les demandes d'asile des personnes faisant l'objet d'une instrumentalisation dans le cadre de la procédure à la frontière (article 11, paragraphe 6)**. Dans ce cas, ils peuvent toujours décider :
 - d'exclure des procédures aux frontières les enfants de moins de 12 ans et les personnes ayant des besoins particuliers (article 11, paragraphe 7, alinéa a) ;
 - de cesser d'appliquer la procédure à la frontière aux enfants de moins de 12 ans et aux personnes ayant des besoins particuliers s'ils considèrent que leur demande de protection internationale est fondée (article 11, paragraphe 7, alinéa b).

La fixation d'un seuil supplémentaire à l'âge de 12 ans est contraire à la définition internationalement reconnue de l'enfant, à savoir « toute personne âgée de moins de 18 ans ». Cette distinction entre les enfants semble également contraire à la jurisprudence de la CJUE dans l'affaire [TQ contre Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid](#), dans laquelle la Cour a estimé que les États membres de l'UE ne peuvent pas établir de distinction entre les enfants uniquement en raison de leur âge.

L'APR présente plusieurs options pour la priorisation/dépriorisation des enfants et des personnes ayant des besoins particuliers dans les procédures aux frontières, soit lorsque la capacité adéquate est atteinte, soit dans le cadre du règlement relatif aux situations de crise.

La dépriorisation, conçue comme la possibilité pour les États d'exclure des groupes de personnes des procédures aux frontières et de les orienter vers des procédures d'asile ordinaires, implique l'accès au territoire et des garanties procédurales supplémentaires.

Il est peu probable que le fait de prioriser ou d'« accélérer » les demandes dans le cadre des procédures aux frontières offre des garanties supplémentaires en termes de conditions d'accueil et de droits procéduraux, en particulier dans des situations de crise, car des délais plus courts peuvent potentiellement conduire à des décisions plus arbitraires et moins éclairées.

Si une exception à la procédure à la frontière était mise en œuvre en vertu du règlement relatif aux situations de crise et de force majeure, elle devrait être étendue à tous les enfants de moins de 18 ans, conformément aux normes internationales et à la jurisprudence de la CJUE.

¹⁶ Comme définie à l'article 1, paragraphe 4, alinéa b du règlement (UE) 2024/1359, « une situation d'instrumentalisation dans laquelle un pays tiers ou un acteur non étatique hostile encourage ou facilite le mouvement de ressortissants de pays tiers ou d'apatrides vers les frontières extérieures ou vers un État membre, dans le but de déstabiliser l'Union ou un État membre, et dans laquelle de telles actions sont susceptibles de mettre en péril des fonctions essentielles d'un État membre, y compris le maintien de l'ordre public ou la sauvegarde de sa sécurité nationale ».

Mécanisme de contrôle

Article 43, paragraphe 4

L'APR exige de chaque État membre qu'il mette en place un mécanisme indépendant de contrôle des droits fondamentaux, qui doit surveiller la conformité de la procédure à la frontière avec le droit communautaire et le droit international. Ce mécanisme doit suivre les critères définis dans l'article 10 du règlement sur le filtrage (pour plus de détails, voir PICUM, [Analyse du règlement sur le filtrage](#)).

Le considérant 67 de l'APR rappelle également qu'une attention particulière doit être accordée au contrôle effectué par [l'Agence de l'Union européenne pour l'asile](#) (AUEA) en ce qui concerne les exigences d'accueil des enfants et des membres de leur famille. Si un État membre ne satisfait pas à ces exigences, la Commission devrait recommander la suspension de la procédure à la frontière pour ces catégories. L'État membre doit alors informer la Commission des mesures correctives mises en place, et la recommandation devrait être rendue publique.

! Le contrôle s'applique-t-il également à la procédure de retour à la frontière ?

Le RPRF ne mentionne pas explicitement le mécanisme de contrôle dans le cadre de la procédure de retour à la frontière. Cependant, le texte de l'APR stipule que le contrôle doit s'appliquer à la « procédure à la frontière », sans le limiter au contexte de l'asile (article 43, paragraphe 4). Puisque la procédure de retour à la frontière faisait initialement partie de l'APR mais qu'elle en a été séparée en raison d'un changement juridique de dernière minute, il n'est pas certain que l'intention des législateurs était que le mécanisme de contrôle couvre à la fois les procédures d'asile et les procédures de retour à la frontière.

Dans son [Plan commun de mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile](#), la Commission européenne précise que les États membres ne sont tenus d'étendre leurs mécanismes de contrôle qu'aux procédures de filtrage et d'asile aux frontières. Cependant, l'application d'un tel contrôle à la procédure d'asile à la frontière, mais pas à la même procédure dans le contexte du retour, conduirait à des résultats incohérents : les deux procédures se dérouleront probablement dans des conditions similaires, sous la fiction de non-entrée et dans des conditions de rétention ou de détention de fait, et entraîneront donc les mêmes besoins de contrôle.

Il est important de noter que les États membres restent libres d'étendre la portée de ce contrôle à la procédure de retour à la frontière, et qu'ils devraient être encouragés à appliquer cette bonne pratique dans leur mise en œuvre du Pacte.

4. Accès aux organisations d'aide

L'APR prévoit que les organisations et les personnes qui fournissent un accompagnement et des conseils doivent avoir un accès effectif aux personnes placées dans des centres de rétention ou présentes aux points de passage frontaliers, y compris dans les zones de transit et aux frontières extérieures (article 30, paragraphe 3). Toutefois, les États membres peuvent exiger que cet accès soit soumis à un accord préalable avec les autorités. L'APR permet également aux États d'imposer des limites fondées sur leur droit national, si celles-ci sont nécessaires à la sécurité, à l'ordre public ou à la gestion administrative d'un point de passage frontalier, y compris les zones de transit et les centres de rétention, « pour autant que ledit accès n'en soit pas considérablement restreint ou rendu impossible » (article 30, paragraphe 3). L'article 6, paragraphe 3 du RPRF prévoit également des règles similaires pour les personnes « placé[e]s dans les centres de rétention ou présent[e]s aux points de passage frontaliers » en cas de situation de crise.

Conformément à l'article 19 de l'APR, les ONG (au même titre que d'autres conseillers juridiques) peuvent également être chargées de fournir des services de conseil juridique, si elles sont titulaires d'une accréditation prévue par le droit national.

Si l'accès aux personnes dans le cadre de la procédure à la frontière n'est pas explicitement prévu par l'article 30 de l'APR, ce dernier sous-entend que l'accès aux personnes « aux frontières extérieures » doit être garanti. Puisque les personnes faisant l'objet d'une procédure à la frontière sont considérées comme n'étant pas entrées sur le territoire de l'UE, cette disposition devrait également s'appliquer à leur situation particulière, indépendamment du lieu de la procédure à la frontière ou de l'éventuel recours à la rétention. L'article 6, paragraphe 3 du RPRF confirme également que le droit d'accès aux personnes demandeuses doit être maintenu dans les situations de crise.

Les États membres pouvant imposer des limites à l'accès des ONG aux personnes demandeuses pour une large liste de raisons, il existe un risque concret qu'en pratique, ils leur refusent l'accès aux zones dans lesquelles se dérouleront les procédures de rétention ou les procédures aux frontières. Le fonctionnement des [procédures d'accréditation](#) peut également représenter un obstacle pour les organisations de la société civile. Ceci est particulièrement préoccupant car, comme mentionné ci-dessus, des personnes peuvent se trouver dans des situations de détention de fait, sans avoir le droit de contacter un-e avocat-e et avec probablement très peu d'informations sur leurs droits.

En outre, les procédures aux frontières sont susceptibles de se dérouler dans des lieux peu accessibles. L'APR exige même des États membres qu'ils « garanti[ssent] un accès adéquat au personnel qui travaille dans ces installations » (considérant 66), ce qui met en évidence les possibles obstacles auxquels se heurtent les avocat-e-s et les organisations de la société civile pour apporter un soutien essentiel aux demandeur-euse-s.

5. Droit à un recours effectif et droit de rester

Les garanties relatives au droit à un recours effectif constituent un autre changement essentiel de l'APR. Le premier changement concerne la durée du délai accordé aux personnes concernées pour interjeter appel d'un refus. Contrairement à la précédente directive relative à la procédure d'asile, qui prévoyait des délais « raisonnables », l'APR fixe pour la première

fois des délais spécifiques, qui varieront en fonction de la procédure. Par ailleurs, **tous les types de recours n'auront pas un effet suspensif, ce qui signifie qu'une personne pourrait être expulsée vers un pays tiers avant qu'une cour ou un tribunal ne prenne une décision finale sur son recours.**

Droit à un recours effectif

Article 67, APR

L'article 67 de l'APR précise que les demandeur-euse-s d'une protection internationale ont droit à un recours

effectif devant une cour ou un tribunal contre les décisions suivantes :

| Type de décision | Délai pour déposer un recours ¹⁷ |
|--|---|
| ISI la procédure accélérée s'applique (article 42, paragraphe 1)*, y compris aux enfants non accompagnés (article 42, paragraphe 3) : <ul style="list-style-type: none">décision rejetant une demande comme irrecevable ;décision rejetant une demande comme non fondée ou manifestement non fondée ;décision rejetant une demande comme implicitement retirée.decision rejecting an application as implicitly withdrawn *NB : Trois catégories correspondent également à celles qui seront traitées automatiquement dans les procédures aux frontières : les demandeur-euse-s soupçonnés d'avoir induit les autorités en erreur, les situations relevant de la sécurité nationale ou de l'ordre public, et les demandeur-euse-s originaires de pays dont le taux de reconnaissance est inférieur à 20 %. | De 5 jours minimum à 10 jours maximum |
| Toutes les autres situations | De 2 semaines minimum à 1 mois maximum |

Tableau 3. Délais de dépôt d'un recours.

17 Les week-ends et les jours fériés officiels comptent également dans ces jours, même si, lorsque le délai se termine un week-end ou un jour férié, le jour ouvrable suivant est compté comme le dernier jour du délai (article 73, alinéa c).

Lorsqu'une **décision de retour est rendue parallèlement au rejet de la protection internationale en vertu de l'article 37 de l'APR**, les deux décisions doivent faire l'objet d'un recours commun dans le cadre de la même procédure judiciaire.

Si la décision de retour est rendue séparément, elle peut faire l'objet d'un recours séparé, mais dans les mêmes délais.

La fixation d'un délai minimal et maximal très court pour le recours entrave le droit des demandeur-euse-s d'accéder à un recours effectif. PICUM a déjà recommandé qu'un mois au moins soit accordé aux personnes pour leur permettre de trouver un-e avocat-e et de préparer leur dossier. En outre, les délais plus courts prévus pour les personnes faisant l'objet d'une procédure accélérée (5 à 10 jours) seront appliqués à de larges catégories de demandeur-euse-s, y compris aux groupes pour lesquels les procédures aux frontières sont obligatoires, et même aux enfants non accompagnés¹⁸.

Même si l'APR exige des États qu'ils accordent aux personnes concernées une assistance juridique gratuite lors du recours, celle-ci doit également être demandée (article 68, paragraphe 5, alinéa c). Par conséquent, il est probable que, dans les situations où ces personnes ont des besoins spécifiques, sont en rétention et/ou sont détenues dans le cadre de procédures aux frontières, elles pourraient ne pas bénéficier d'un accès effectif à la représentation, à l'assistance juridique ni aux ONG avant l'expiration des délais d'appel.

Exceptions au droit de rester

Article 68, APR

Les personnes demandeuses d'asile faisant l'objet des types de procédures et/ou de décisions suivants n'auront pas le droit de rester et, par conséquent, leur recours n'aura pas d'effet suspensif automatique. Cela signifie qu'elles pourraient être expulsées avant qu'une décision finale ne soit prise sur les effets de leur recours.

Dans toutes ces situations, **le droit de rester peut être demandé à une cour ou à un tribunal**, mais dans un délai de **5 jours seulement**. Les cours et les tribunaux auront également le pouvoir de procéder d'office à cette évaluation.

| Type de décision | Exceptions |
|--|--|
| Demande rejetée comme non fondée ou manifestement non fondée si la personne concernée fait l'objet d'une procédure accélérée ou d'une procédure à la frontière | Enfants non accompagnés |
| Demande rejetée comme non éligible | Enfants non accompagnés concernés par une procédure à la frontière |
| Demande implicitement retirée | Aucune |
| Refus d'une demande comme non fondée ou manifestement non fondée | Aucune |
| Retrait de la protection internationale | Aucune |

Tableau 4. Liste des décisions qui n'autorisent pas les personnes concernées à rester sur le territoire.

18 Conformément à l'article 42, paragraphe 3, les procédures accélérées peuvent également être appliquées aux enfants non accompagnés lorsqu'ils proviennent d'un pays tiers sûr, pour des raisons de sécurité et d'ordre public, aux demandeurs-euses considérés comme ayant induit les autorités en erreur, et aux demandeurs-euses originaires de pays dont le taux de reconnaissance est inférieur à 20 %.

Dans toutes les situations citées dans le tableau ci-dessus, les personnes concernées ne peuvent pas être expulsées avant l'expiration du délai de cinq jours pour demander le droit de rester, ni tant que la cour ou le tribunal n'a pas rendu de décision concernant l'effet suspensif du recours. Toutefois, les États membres peuvent déroger à cette règle si la personne est considérée comme ayant déposé une demande ultérieure « dans le seul but de retarder ou d'empêcher l'exécution d'une décision de retour qui entraînerait l'éloignement imminent du demandeur de l'État membre » (article 68, paragraphe 6). Dans ce cas, elle peut être expulsée immédiatement après l'émission d'une décision de retour, sans même avoir le temps de demander une décision judiciaire accordant un effet suspensif au recours.

La possibilité de rester dans le pays est un élément essentiel du droit à un recours effectif.

Si les demandeur-euse-s devaient être renvoyés dans des pays tiers, cela entraverait manifestement leur droit d'être entendus, de bénéficier d'une assistance juridique et d'être informés. En outre, bien que ces exceptions ne doivent pas porter préjudice au principe du [non-refoulement](#), il existe des risques que l'absence d'effet suspensif automatique entraîne un préjudice irréparable, par exemple si le retour conduisait à des violations du principe de non-refoulement, à des atteintes graves au droit à la santé ou à des violations du droit à la vie familiale. Cela est également conforme à la jurisprudence de la CJUE (voir [Sadikou Gnandi c. État belge](#)).

Comme l'a noté l'ECRE, la nécessité de demander le droit de rester est également problématique, car elle impose à la personne concernée la responsabilité de : demander à être autorisée à rester, faire appel du refus de protection internationale et, lorsque celle-ci est rendue conjointement avec une décision de retour en vertu de l'article 37, faire appel de la décision de retour.

Autres garanties lors du recours

Articles 67 et 68, APR

Les demandeur-euse-s ont le droit de bénéficier d'un service d'interprétation destinée à une audience devant le tribunal compétent. Cela est également valable lorsqu'ils et elles sollicitent le droit de rester sur le territoire dans l'attente d'un recours.

Lors du recours, la traduction des documents peut être demandée par la cour ou le tribunal lorsque celui-ci l'estime nécessaire. Sinon, elle peut être fournie par la personne concernée (mais la cour peut décider de ne pas en tenir compte si elle n'est pas présentée en temps utile).

6. Avis et assistance juridiques

Articles 16 et 17, APR

L'une des principales nouveautés de l'APR est l'introduction « **d'avis juridiques gratuits** » dans la procédure administrative pour les personnes demandant une protection internationale. Le conseil juridique doit être fourni après l'enregistrement de la demande de protection, « à la demande » de la personne concernée. Il doit comprendre :

- des orientations sur la procédure administrative et une explication au sujet de celle-ci, y compris des informations sur les droits et obligations au cours de ladite procédure ;
- une assistance lors de l'introduction de la demande et des orientations sur les différentes procédures dans le cadre desquelles la demande peut être examinée (procédure accélérée ou procédure à la frontière) et les raisons de l'application de ces procédures, les règles relatives à la recevabilité d'une demande, les questions juridiques se présentant au cours de la procédure, y compris des informations sur la manière de contester une décision de rejet d'une demande.

Lors de la phase administrative de la procédure, les avis juridiques peuvent être fournis par une seule personne à « plusieurs demandeurs simultanément ».

Les avis juridiques peuvent être exclus lors de la procédure administrative si la demande est une première demande ultérieure visant à retarder l'expulsion découlant d'une décision de retour, si la demande est une deuxième demande ultérieure ou une demande ultérieure subséquente, ou si la personne concernée est déjà assistée et représentée par un conseil juridique.

L'APR exige que les États membres fournissent **une assistance et une représentation juridiques gratuites** lors de la procédure de recours uniquement. Au cours des négociations, il a été proposé d'étendre la gratuité de l'assistance juridique aux procédures administratives, mais cette mesure n'a pas été retenue dans le texte final. Toutefois, les États membres ont toujours la possibilité de fournir une assistance et une représentation juridiques gratuites au cours de la procédure administrative, conformément à leur législation nationale.

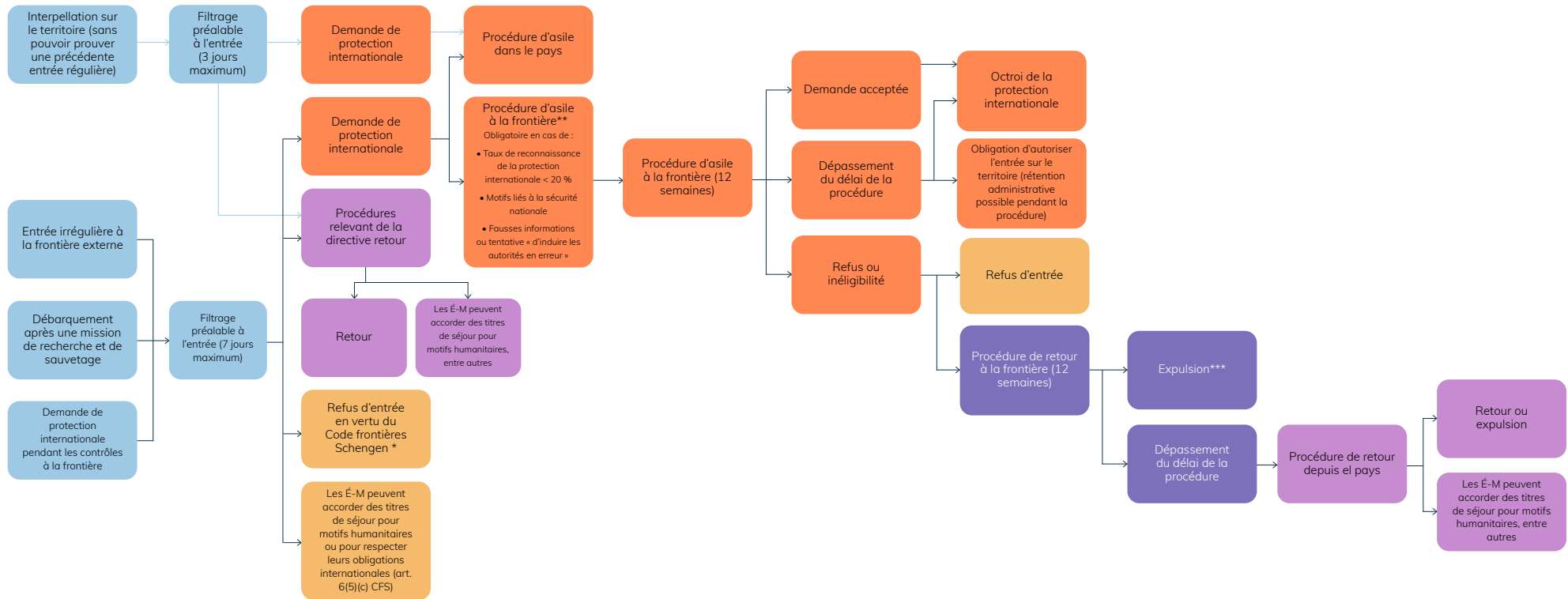
Cette assistance comprend la préparation des actes de procédure requis, la préparation du recours et la participation aux audiences. Toutefois, les États membres peuvent refuser l'assistance juridique gratuite si la personne concernée dispose de ressources suffisantes, si le recours est de deuxième niveau ou plus, si elle est déjà représentée par un conseil juridique, ou si le recours est considéré comme « n'ayant aucune chance sérieuse d'aboutir ou comme étant abusif » (ce qui laisse aux autorités nationales une grande marge d'appréciation).

Si la demande est rejetée en raison des perspectives du recours, la personne concernée peut introduire un recours devant un tribunal ; dans ce cas, elle aura le droit de demander une assistance juridique gratuite à cette fin.

Lors de la transposition du Pacte à l'échelle nationale, les États membres devraient étendre l'application de l'assistance juridique gratuite à tous les demandeur-euse-s, y compris lors de la phase administrative de la procédure. Garantir une assistance et une représentation adéquates contribuerait à des décisions de qualité et améliorerait l'équité et l'efficacité du système.

En outre, il est essentiel que les informations et les avis fournis aux demandeur-euse-s ne couvrent pas uniquement la protection internationale, mais fournissent également des informations sur les titres de séjour disponibles pour d'autres motifs dans le droit national (pour plus d'informations, voir PICUM, [Obstacles au retour : la protection dans les cadres internationaux, européens et nationaux](#)).

Annexe : Aperçu schématique des procédures de filtrage et des procédures aux frontières mises en place par le Pacte sur les migrations et l'asile



- Règlement sur le filtrage
- Règlement relatif aux procédures d'asile
- Directive retour de 2008
- Règlement instituant une procédure de retour à la frontière
- Code frontières Schengen (CFS)

*Les dispositions du règlement sur le filtrage, du règlement relatif aux procédures d'asile et d'Eurodac se contredisent sur ce point.

**Les enfants en famille sont également concernés par les procédures à la frontière. Les enfants non accompagnés en sont exclus, sauf s'ils sont signalés comme une menace pour la sécurité.

***Dans le cadre de la procédure de retour à la frontière, la personne concernée peut demander une période de retour volontaire de 15 jours.



PICUM

For undocumented migrants,
for social justice.

Rue du Congres 37,
1000 Brussels, Belgium
+32 2 883 68 12
info@picum.org
www.picum.org