

CONSEIL D'ÉTAT

SECTION DU CONTENTIEUX

REQUETE ET MEMOIRE

- POUR :
1. **L'Association nationale d'assistance aux frontières pour les personnes étrangères (ANAFE), dont le siège est situé 21 ter, rue Voltaire à PARIS (75011), prise en la personne de son représentant légal domicilié audit siège et dûment habilité à agir en justice ;**

Désignée comme représentant unique au sens des dispositions de l'article R. 411-6 du code de justice administrative

2. **L'Association ADA « Accueil demandeurs d'asile » (ADA), dont le siège social est situé 5 rue de l'ancien Champ de Mars à GRENOBLE (38000), prise en la personne de son représentant légal domicilié audit siège et dûment habilité à agir en justice ;**
3. **L'Association de soutien des Amoureux au ban public (ASABP), dont le siège est situé 91 rue Oberkampf à PARIS (75011), prise en la personne de son représentant légal domicilié audit siège et dûment habilité à agir en justice ;**
4. **L'Association pour la reconnaissance des droits des personnes homosexuelles et trans à l'immigration et au séjour (Ardhis), dont le siège social est situé 18 rue Henri Chevreau à PARIS (75020), prise en la personne de son représentant légal domicilié audit siège et dûment habilité à agir en justice ;**

5. **L'Association des Avocats pour la défense du droit des étrangers (ADDE), dont le siège social est situé 2-4 rue de Harley à PARIS (75001), prise en la personne de son représentant légal domicilié audit siège et dûment habilité à agir en justice ;**
6. **L'Association Dom'Asile, dont le siège social est situé 46 boulevard des Batignolles à PARIS (75017), prise en la personne de son représentant légal domicilié audit siège et dûment habilité à agir en justice ;**
7. **L'Association des Avocats ELENA FRANCE (Elena France), dont le siège social est situé - 4 rue de Harley à PARIS (75001), prise en la personne de son représentant légal domicilié audit siège et habilité à ester en justice ;**
8. **La Fédération des associations de solidarité avec tou-te-s les immigré-e-s (FASTI), dont le siège social est situé 58 rue des Amandiers à PARIS (75020), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice ;**
9. **Le GISTI (Groupe d'Information et de Soutien des Immigré.e.s), dont le siège social est situé 3 villa Marcès à PARIS (75011), pris en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice ;**
10. **JRS FRANCE - SERVICE JESUITE DES REFUGIES (JRS), dont le siège social est situé 12 rue d'Assas à PARIS (75006), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice ;**

11. **La CIMADE (Service œcuménique d'entraide), dont le siège social est situé 91, rue Oberkampf à Paris (75011), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice ;**
12. **La Ligue des droits de l'Homme, dont le siège social est situé 138 rue Marcadet à PARIS (75018), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice ;**
13. **Le Syndicat des avocats de France (SAF), dont le siège est situé 34 rue Saint-Lazare à PARIS (75009), pris en la personne de son représentant légal domicilié audit siège et dûment habilité à agir en justice ;**
14. **Le Syndicat de la magistrature (SM), dont le siège social est situé 91 rue de Charenton à PARIS (75012), pris en la personne de son représentant légal domicilié audit siège et dûment habilité à agir en justice**

SCP SPINOSI

CONTRE : La circulaire INTV2615721C du 10 juin 2026 relative à l'application du Pacte européen sur la migration et l'asile, ainsi que les fiches techniques publiées sur le site internet de la direction générale des étrangers en France auxquelles la circulaire renvoie (**Prod. 1**).

Les associations exposantes défèrent cette circulaire à l'annulation du Conseil d'État en tous les faits et chefs qui leur font grief.

FAITS

I. Le Pacte européen sur la migration et l'asile (autrement dénommé ***le Pacte***) est entré en vigueur le 12 juin 2026 sur l'ensemble du territoire européen.

Il s'agit d'un ensemble de mesures adoptées par le Parlement européen le 10 avril 2024, puis par le Conseil de l'Union européenne le 14 mai 2024.

Il se compose dans son état définitif de neuf règlements et d'une directive et présente plusieurs objectifs : le renforcement du contrôle aux frontières extérieures de l'Union européenne, la mise en œuvre de procédures d'examen plus efficaces et le renforcement des garanties accordées aux demandeurs de protection internationale.

Dans le cadre de l'application du Pacte, il est nécessaire de procéder à l'adoption de dispositions législatives au niveau national, afin d'éviter que les règlements européens ne coexistent avec des dispositions du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) qui pourraient être contradictoires ou redondantes. Il s'agit également d'adopter des dispositions législatives de transposition de la directive de ce corpus de normes.

Le gouvernement a saisi le Conseil d'Etat d'un projet de loi autorisant le gouvernement à transposer par ordonnances le Pacte européen sur la migration et l'asile. Le Conseil d'Etat a rendu un avis favorable en date du 2 avril 2026 (avis n°410791) concernant le recours aux ordonnances de l'article 38 de la Constitution, avec des délais d'habilitation expirant après la date d'application des textes européens, fixée au 12 juin 2026.

Le gouvernement a par la suite saisi le Conseil d'Etat d'une demande d'avis en vue de l'adoption d'une circulaire destinée à guider les services de l'Etat dans l'application du Pacte à compter du 12 juin 2026, ainsi que concernant une série de décrets visant à modifier les dispositions réglementaires du CESEDA, afin de les mettre en conformité avec le Pacte.

Le Conseil d'Etat rendait un avis favorable en date du 7 mai 2026 (avis n° 410889) concernant le recours, par le gouvernement, à des décrets et à une circulaire.

Le 10 juin 2026, le ministre de l'Intérieur adoptait une circulaire INTV2615721C relative à l'application du Pacte européen sur la migration et l'asile.

Cette circulaire renvoyait à des fiches techniques, de presque 150 pages, dont l'objet est de « *clarifier le droit applicable à compter du 12 juin* ». Elles ont été publiées sur le site internet de la direction générale des étrangers en France.

Ce sont les actes dont il est sollicité l'annulation.

DISCUSSION

Sur la recevabilité

II. A titre liminaire, il convient de préciser que la présente requête est parfaitement recevable.

Et ce, à tous égards.

Sur l'intérêt à agir

III. En premier lieu, l'intérêt à agir et les pouvoirs d'ester en justice des associations requérantes ne sauraient faire le moindre doute.

III-1. Premièrement, selon les articles 3 et 4 de ses statuts (**Prod. 3**) l'**Association nationale d'assistance aux frontières pour les personnes étrangères (Anafé)** agit en faveur des droits des personnes aux frontières :

« Article 3 : Objet

L'Anafé a pour objet d'agir en faveur des droits des personnes qui se trouvent ou se sont trouvées en difficulté aux frontières. Elle s'oppose à toute forme d'enfermement administratif aux frontières et à toute autre forme de criminalisation des migrations.

Article 4 : Moyens d'actions

Moyens :

a) l'association exerce son activité aux frontières, notamment dans chaque aéroport, port, autre zone frontalière ou d'attente ;

b) elle sollicite des autorités compétentes l'accès à ces lieux et à toute personne à qui elle entend apporter aide et assistance.

L'Anafé exerce sa mission notamment :

- *à travers sa dimension opérationnelle en tant que centre-ressources pour un soutien direct et indirect et en tant qu'observatoire,*
- *à travers sa dimension politique via ses activités d'analyse, de plaidoyer, de contentieux, de travail inter-associatif, de communication et de sensibilisation. »*

Parmi ses actions, l'Anafé assure une mission de soutien et d'observation. Elle se donne aussi pour objectif d'intervenir auprès des pouvoirs publics afin que le sort réservé aux personnes étrangères qui sont ou ont été en difficulté aux frontières soit respectueux tant du droit français que des conventions internationales.

Par délibération du conseil d'administration du 2 juillet 2026, le président est autorisé à ester en justice (**Prod. 4**).

III-2. Deuxièmement, l'association ADA (« Accueil demandeurs d'asile ») a pour objet, conformément à ses règles statutaires (**Prod. 5**), *« d'écouter et d'aider les personnes sollicitant l'asile en France »* d'une part, et *« de défendre le droit d'asile »* d'autre part.

Au regard de son objet statutaire, son intérêt à agir ne fait aucun doute.

Par délibération du bureau de l'ADA du 10 juillet 2026, le co-président de l'association a été autorisé à contester la circulaire qui fait l'objet du présent recours devant le Conseil d'Etat (**Prod. 6**).

III-3. Troisièmement, l'association de soutien aux Amoureux du ban public prévoit en l'article 2 de ses statuts (**Prod. 7**) que :

« L'association a pour objet de soutenir l'action du mouvement des « Amoureux au ban public » qui agit pour la défense et la promotion des droits des familles et des couples binationaux, et notamment des couples franco-étrangers, par :

- *La collecte et la diffusion des informations sur la situation juridique, économique et sociale des familles et des couples binationaux en France et à l'étranger ;*

- *L'information par tous moyens des personnes membres de familles binationales, et notamment en situation de couple binational, de leurs droits en France et à l'étranger ;*
- *Le soutien par tous moyens des actions menées par les personnes membres de familles binationales, et notamment en situation de couple binational, pour faire reconnaître et respecter leurs droits en France et à l'étranger ;*
- *Le soutien et l'impulsion de toute action d'information, de sensibilisation ou de mobilisation de nature à défendre, promouvoir et renforcer les droits des familles et des couples binationaux ainsi que la reconnaissance de leur place dans la société ;*
- *le combat contre toutes les formes de racisme et de discrimination, directe ou indirecte, visant notamment les familles ou les couples binationaux, et l'assistance à celles et ceux qui en sont victimes. ».*

Son intérêt à agir est donc établi, s'agissant d'une action visant à préserver les droits fondamentaux des étrangers.

Par délibération du 7 juillet 2026, le bureau de l'association de soutien aux Amoureux du ban public a autorisé sa présidente à former un recours contre la circulaire contestée (**Prod. 8**).

III-4. Quatrièmement, l'Association pour la reconnaissance des droits des personnes homosexuelles et trans à l'immigration et au séjour (l'Ardhis) a pour objet, en vertu de ses statuts (**Prod. 9**) et de l'article 3 de ceux-ci, *« d'entreprendre des actions concrètes, sociales, culturelles, éducatives et politiques visant à lutter contre toutes les formes de discriminations dont sont victimes les personnes homosexuelles et trans en France et en Europe, et à faire reconnaître leurs droits, notamment en matière d'immigration et de séjour ».*

Au regard de son objet statutaire, l'intérêt à agir de l'Ardhis ne peut qu'être caractérisé.

Par délibération du 12 juillet 2026, le conseil d'administration de l'Ardhis a autorisé son coprésident à ester en justice (**Prod. 10**).

III-5. Cinquièmement, l'association Avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE) a pour but, conformément à l'article 2 de ses statuts (**Prod. 11**) : *« Cette association a pour but de regrouper les Avocat.es pour la défense et le respect des droits des étrangers, consacrés, notamment, par les déclarations des droits de l'homme de 1789 et 1793 et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme. Elle informe les avocat.es, les étranger.es, notamment par l'organisation de réunions, séminaires, colloques, échanges d'informations. Elle soutient l'action des étranger.es en vue de la reconnaissance et du respect de leurs droits. Elle combat toutes les formes de racisme et de discrimination, et assiste ceux et celles qui en sont victimes. Elle entretient des relations avec les administrations et les organismes en relation avec les étranger.es. ».*

L'article 13 relatif au rôle du président ou des co-présidents dispose par ailleurs qu' *« Il/Elle(s) a(ont) notamment qualité pour ester en justice au nom de l'association, tant en demande qu'en défense. ».*

Le présent recours entre tout à fait dans le cadre de l'objet social de l'ADDE.

Par délibération en date du 22 juin 2026, le bureau de l'ADDE autorisait les co-présidents, conformément à ses statuts, à contester devant le Conseil d'Etat la circulaire en cause (**Prod. 12**).

III-6. Sixièmement, l'association Dom'Asile a pour objet, conformément à l'article 2 de ses statuts (**Prod. 13**) *« d'apporter, notamment par le biais de la domiciliation administrative, une aide, une orientation et un accompagnement aux personnes en exil (demandeurs d'asile, bénéficiaires d'une protection internationale, personnes déboutées). ».*

Les statuts de l'association prévoient en leur article 4 les objectifs de celle-ci :

« Dom'Asile : [...] d) peut engager des actions de plaidoyer et/ou des actions contentieuses pour faire respecter les droits de ces personnes ».

Le présent recours entre clairement dans l'objet social de l'association, ce qui fonde son intérêt à agir.

Par délibération du 15 juillet 2026, le bureau de l'association a autorisé sa présidente à ester en justice (**Prod. 14**).

III-7. Septièmement, l'Association des Avocats Elena France a pour objet, en vertu de l'article 2 de ses statuts (**Prod. 15**) de : « *rassembler tout Avocat intervenant dans la défense des droits de l'homme et des libertés fondamentales, notamment en ce qui concerne le droit d'asile, le statut de réfugié et le statut des étrangers* ».

Au regard de cet objet social, l'association a bien intérêt à agir dans le cadre d'un recours visant la protection des droits fondamentaux des étrangers et demandeurs d'asile.

L'article 11 des statuts prévoit que le président représente l'association en justice, sa présidente ayant donné mandat à la SCP SPINOSI dans ce cadre (**Prod. 16**).

III-8. Huitièmement, la Fédération des associations de solidarité avec tou-te-s les immigré-es (FASTI) voit son objet défini à l'article 2 de ses statuts (**Prod. 17**) :

« La fédération regroupe les Associations de Solidarité avec Tou-te-s les Immigré-e-s (ASTI) sur l'ensemble du territoire, en vue notamment :

1) De coordonner leurs actions et de faciliter les échanges mutuels d'informations, de réflexions et d'expériences.

2a) D'apporter aux associations affiliées toute l'aide nécessaire à l'accomplissement de leur tâche, et en particulier; d'assurer au niveau national leur représentation auprès des pouvoirs publics.

2b) De favoriser l'existence et le développement de structures départementales et régionales contrôlées par les ASTI et chargées de coordonner leurs actions, d'animer leur réflexion et d'assurer la représentation des ASTI de la région, du département et de la FASTI auprès des pouvoirs publics régionaux et départementaux, en lien avec les partenaires des ASTI.

3) *De créer, par une meilleure connaissance des immigré-e-s et de leurs familles, un mouvement d'opinion de solidarité, dans le respect de leur identité culturelle.*

4) *De promouvoir avec les personnes immigrées, l'éducation populaire, les conditions d'accueil, les conditions d'une cohabitation réussie des personnes françaises et des personnes immigré-e-s dans une société multiculturelle, de lutter pour établir l'égalité des droits entre personnes françaises et personnes immigrées ainsi que pour le respect des libertés individuelles en référence avec la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et les recommandations des organisations internationales.*

5) *De lutter contre toutes les formes de discriminations explicitées dans le préambule des présents statuts. La fédération est indépendante de tout groupement à caractère politique, confessionnel ou syndical ; la fédération milite et agit cependant avec toutes les organisations qui mènent une action de promotion et de libération sur le plan de l'immigration allant dans le sens du présent objet. ».*

Au regard de l'objet social de l'association, il apparaît évident qu'elle dispose bien d'un intérêt à agir concernant une circulaire applicable aux personnes étrangères.

Par délibération du 9 juillet 2026, le Bureau fédéral de la FASTI a autorisé le co-président de l'association à former un recours contre circulaire (**Prod. 18**).

III-9. Neuvièmement, le Groupe d'Information et de Soutien des Immigré.e.s (GISTI) a pour objet, selon l'article 1^{er} de ses statuts (**Prod. 19**) :

- « • *de réunir toutes les informations sur la situation juridique, économique et sociale des personnes étrangères ou immigrées ;*
- *d'informer celles-ci des conditions de l'exercice et de la protection de leurs droits ;*
- *de soutenir, par tous moyens, leur action en vue de la reconnaissance et du respect de leurs droits, sur la base du principe d'égalité;*

- *de combattre toutes les formes de racisme et de discrimination, directe ou indirecte, et assister celles et ceux qui en sont victimes ;*
- *de promouvoir la liberté de circulation. ».*

A ce titre, le Conseil d'Etat a déjà reconnu à maintes reprises son intérêt à agir à l'occasion de contentieux relatifs aux droits des étrangers et demandeurs d'asile (v. not. CE, 31 juillet 2019, n° 428.530 ; CE, 9 octobre 2019, n° 423.749 ; CE, 30 janvier 2017, n° 394.686 ; CE, 6 novembre 2019, n° 422.207).

Son intérêt à agir contre une circulaire ayant trait au sort de ressortissants étrangers présents en France est donc indiscutable.

Par application de l'article 11 des statuts adoptés à l'issue de l'assemblée générale du 11 juin 2022, la co-présidente est autorisée à ester en justice au nom de l'association :

« Le ou la président ou chacun-e des co-président-es représente le Gisti dans tous les actes de la vie civile et peut notamment ester en justice au nom de l'association, comme demandeur ou comme défendeur. ».

III-10. Dixièmement, le JRS FRANCE – SERVICE DES JESUITE DES REFUGIES a pour objet, selon l'article 3 de ses statuts (**Prod. 20**), d'apporter son *« aide aux personnes déplacées par force de leur pays d'origine et, en particulier, aux demandeurs d'asile et aux réfugiés au sens du droit français et des conventions internationales »*.

Dès lors, eu égard à ses statuts, le JRS justifie d'un intérêt à intervenir dans la présente instance, en ce qu'elle vise à contester une circulaire ayant une incidence sur les droits des personnes étrangères.

L'article 9 des statuts de l'association autorise son président à agir en justice au nom de celle-ci.

III-11. Onzièmement, la CIMADE a pour but, selon l'article premier de ses statuts, de *« [...] manifester une solidarité active avec les personnes opprimées et exploitées. Elle défend la dignité et les droits*

des personnes réfugiées et migrantes, quelles que soient leurs origines, leurs opinions politiques ou leurs convictions [...] La Cimade inscrit son engagement dans la perspective d'un monde plus humain et plus juste et adapte constamment ses actions nationales et internationales aux enjeux de l'époque. La Cimade met en œuvre tous les moyens propres à atteindre ses buts [...] et au besoin par voie judiciaire [...] » (Prod. 21).

A ce titre, son intérêt à agir et à intervenir dans le cadre de contentieux relatifs aux droits des étrangers a été fréquemment reconnu par le Conseil d'État (v. notamment CE, 22 juillet 2022, n° 463.850 ; CE, 21 décembre 2021, n° 450.551 ; CE, 15 mai 2019, n° 409.630 ; CE, 17 avril 2019, n° 428.358 ; CE, 13 mars 2019, n° 427.708 ; CE, 21 décembre 2018, n° 421.324 ; CE, 12 octobre 2017, n° 414.733 ; CE, 15 avril 2016, n° 398.550 ; CE, 23 novembre 2015, n° 394.540 ; CE, 22 juillet 2015, n° 381.550 ; CE, 5 mars 2013, n° 366.340 ; CE, 28 juin 2012, n° 360.381 ; CE, 11 octobre 2011, n° 353.002).

Par délibération du conseil national de la Cimade en date du 26 juin 2026, la présidente est autorisée à contester la circulaire litigieuse (Prod. 22).

III-12. Douzièmement, il résulte de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er} des statuts de la **Ligue des droits de l'homme (Prod. 23)** qu'elle est « *destinée à défendre les principes énoncés dans les Déclarations des droits de l'Homme de 1789 et de 1793, la Déclaration universelle de 1948 et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et ses protocoles additionnels (...)* ».

L'article 3, alinéas 1^{er}, 2 et 3, de ses statuts précise que :

« La Ligue des droits de l'Homme intervient chaque fois que lui est signalée une atteinte aux principes énoncés aux articles précédents, au détriment des individus, des collectivités et des peuples.

Ses moyens d'action sont : l'appel à la conscience publique, les interventions auprès des pouvoirs publics, auprès de toute juridiction notamment la constitution de partie civile lorsque des personnes sont victimes d'atteintes aux principes ci-dessus visés

et d'actes arbitraires ou de violences de ta part des agents de l'État.

Lorsque des actes administratifs nationaux ou locaux portent atteinte aux principes visés ci-dessus, la LDH agit auprès des juridictions compétentes ».

Eu égard à cet objet statutaire, la Ligue des Droits de l'Homme justifie nécessairement d'un intérêt à intervenir dans la présente instance relative à la contestation d'un décret affectant directement le sort de personnes étrangères.

En effet, l'intérêt de la Ligue des droits de l'Homme à agir et à intervenir dans des affaires relatives aux droits des étrangers et demandeurs d'asile a été reconnu à plusieurs reprises (v. not. CE, 7 juin 2006, *Aides et autres*, n° 285.576 ; CE, 30 décembre 2016, *ELENA France et autres*, n° 395.058).

L'article 12 de ses statuts prévoit par ailleurs que « *la présidente de la LDH a seule qualité pour ester en justice au nom de la LDH ou, à défaut, la personne en charge du secrétariat général, de l'un des postes de la vice-présidence ou de la trésorerie nationale* »

III-13. Treizièmement, le Syndicat des avocats de France a pour objet statutaire (**Prod. 24**), conformément à son article 2, de travailler à « [...] 6. *Toute action relative au fonctionnement de la justice, aux conditions de détention, ainsi qu'aux droits des justiciables et de toute personne privée e liberté ;*
7. *L'action pour la défense des droits de la défense et des libertés dans le monde* ».

Son intérêt à agir et intervenir dans le cadre de contentieux relatifs aux droits des étrangers a déjà été reconnu devant les juridictions administratives (pour un exemple récent : CE, 1^{er} juillet 2025, n° 497.891).

Le bureau du Syndicat des avocats de France a par ailleurs décidé d'autoriser son président à contester la circulaire litigieuse par délibération du 16 juillet 2026 (**Prod. 25**).

III-14. Le Syndicat de la magistrature (SM) a pour objet, conformément à ses statuts, et, en particulier, son article 2 (**Prod. 26**), de « 2°) *de veiller à la défense des libertés et des principes démocratiques [...] 6°) à ces fins, d'engager toutes actions, y compris contentieuses, tendant assurer le respect des droits et libertés à valeur constitutionnelle ou garantis par les conventions internationales, ou de s'y associer* ».

Dès lors, il est évident qu'elle dispose d'un intérêt à agir et intervenir dans le cadre du présent recours.

Par une délibération du bureau intervenue le 15 juillet 2026, la secrétaire générale a autorisé le Syndicat de la magistrature à ester en justice (**Prod. 27**).

III-15. Par conséquent, l'intérêt à agir des associations requérantes ne fait aucun doute et la recevabilité de la présente requête est établie.

En ce qui concerne la possibilité de discuter des décisions litigieuses par la voie contentieuse

IV. En deuxième lieu, les dispositions de la circulaire du 10 juin 2026 peuvent valablement faire l'objet d'un recours en annulation.

Plus précisément, le caractère justiciable de ces dispositions ne saurait poser le moindre doute.

IV-1. En droit, il convient de rappeler que selon la jurisprudence la plus récente du Conseil d'Etat :

« 1. Les documents de portée générale émanant d'autorités publiques, matérialisés ou non, tels que les circulaires, instructions, recommandations, notes, présentations ou interprétations du droit positif peuvent être déférés au juge de l'excès de pouvoir lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation d'autres personnes que les agents chargés, le cas échéant, de les mettre en œuvre. Ont

notamment de tels effets ceux de ces documents qui ont un caractère impératif ou présentent le caractère de lignes directrices » (CE, 12 juin 2020, GISTI, n° 418.142, au recueil).

Par cette solution, comme l'ont relevé ses commentateurs autorisés, « le Conseil d'Etat a entendu substituer au critère de l'impérativité celui de l'effet notable comme condition de justiciabilité de la littérature grise », laquelle désigne « l'ensemble des documents que, sous des appellations diverses - circulaires, instructions, notes de service, directives, lignes directrices, etc. -, les autorités administratives produisent, le plus souvent à destination de leurs agents, et qui ont pour objet de préciser le sens des règles de droit qu'ils sont chargés d'appliquer » (Clément Malverti et Cyrille Beaufils, « La littérature grise tirée au clair », AJDA, 2020, p. 1407).

Certes, « la décision commentée prend en effet soin de préciser, confirmant (« Cf. ») sur ce point la veine Duvignères, que les « documents qui ont un caractère impératif » ont un effet notable et demeurent donc susceptibles de recours », ce qui implique que « les circulaires autrefois qualifiées d'impératives (et notamment celles qui se bornent à réitérer le droit positif et dont l'effet notable sur les administrés pourrait être sujet à caution) continueront d'être regardées comme faisant grief. » (Ibid.).

Mais en élargissant les perspectives au-delà du seul critère d'impérativité et en visant celui, plus large, d'« effet notable », le Conseil d'Etat consacre une « ouverture désormais assumée du prétoire du juge de l'excès de pouvoir aux actes non décisives au regard des seuls effets concrets qu'ils déploient témoigne d'une prise de distance de la jurisprudence, s'agissant au moins de la question de la justiciabilité, avec l'approche normativiste du phénomène juridique. Il est désormais admis qu'un acte puisse être déféré au juge au seul motif qu'il a pour effet de modifier le comportement de ses destinataires, directs ou indirects. Un tel effet découle au moins autant du contenu intrinsèque de l'énoncé ou de la volonté de son auteur que de l'autorité qui lui est reconnue par ses lecteurs » (Ibid.).

Par ailleurs, à titre d'éclairage, il n'est pas inutile de rappeler la jurisprudence antérieure du Conseil d'Etat consacrée spécifiquement aux circulaires et dont le critère du « caractère impératif » a été expressément maintenu.

Ainsi, dans son arrêt *Madame Duvignères*, le Conseil d'Etat a jugé que « *l'interprétation que par voie, notamment, de circulaires ou d'instructions l'autorité administrative donne des lois et règlements qu'elle a pour mission de mettre en œuvre n'est pas susceptible d'être déferée au juge de l'excès de pouvoir lorsque, étant dénuée de caractère impératif, elle ne saurait, quel qu'en soit le bien-fondé, faire grief ; En revanche, les dispositions **impératives** à caractère **général** d'une circulaire ou d'une instruction doivent être regardées comme faisant grief, tout comme le refus de les abroger* » (CE, 18 décembre 2002, n° 233.618, au recueil).

Or, dans ses conclusions sur cette affaire, Madame Pascale FOMBEUR précisait que « *par dispositions impératives à caractère général, il nous semble qu'il faut entendre toutes les dispositions au moyen desquelles une autorité administrative vise soit à **créer des droits ou des obligations**, soit à **imposer une interprétation du droit applicable en vue de l'édition de décisions***.

[...] Dès lors que l'auteur de la circulaire expose aux services chargés de la mise en œuvre de la réglementation l'ensemble des règles applicables, en indiquant de façon univoque et non dubitative comment il faut le comprendre et l'appliquer, on peut considérer qu'il s'agit de dispositions à caractère impératif » (Conclusions de Madame Pascale FOMBEUR sur CE, 18 décembre 2002, n° 233.618, préc.).

IV-2. En l'espèce, il est manifeste que les dispositions de la circulaire contestée répondent aux conditions de justiciabilité ainsi fixées par la jurisprudence du Conseil d'Etat.

A cet égard, il convient de souligner que cette circulaire, de même que les fiches techniques auxquelles il est renvoyé (**Prod. 2**) relèvent indubitablement de la catégorie des « *documents de portée générale émanant d'autorités publiques* » et qu'il est tout aussi acquis que l'impact de ses dispositions dépasse de loin la situation des seuls destinataires de cette circulaire.

Par ailleurs, la circulaire renvoie à des fiches techniques, celles-ci présentant le même caractère justiciable que la circulaire dans la mesure où elles sont des outils permettant aux agents de l'Etat de comprendre

de manière précise comment ils doivent appliquer le contenu de la circulaire. Elles présentent donc un effet notable en ce qu'elles donnent des précisions utiles afin de comprendre les nouvelles règles applicables et la manière dont elles doivent être appliquées.

Ces documents ont évidemment une portée générale, en ce qu'elles ont pour objet affirmé de présenter l'état du droit actuel tel qu'il résulte à la suite de l'adoption du Pacte européen sur la migration et l'asile.

Dès lors, tant la circulaire que les fiches techniques peuvent être contestées.

Dès lors, les conditions de recevabilité sont parfaitement remplies.

IV-3. Ainsi, la présente requête répond parfaitement aux exigences de recevabilité.

Sur l'incompétence

V. La circulaire est entachée d'incompétence en ce qu'elle fixe une règle nouvelle méconnaissant le sens et la portée des articles L. 542-1 al. 2 et L. 611-1 4° du CESEDA.

V-1. En droit, il résulte de la décision GISTI du Conseil d'Etat précitée que :

« Il appartient au juge d'examiner les vices susceptibles d'affecter la légalité [d'un document de portée générale émanant d'autorités publiques, matérialisé ou non, tel qu'une circulaire, instruction, recommandation, note, présentation ou interprétation du droit positif] en tenant compte de la nature et des caractéristiques de celui-ci ainsi que du pouvoir d'appréciation dont dispose l'autorité dont il émane. Le recours formé à son encontre doit être accueilli notamment s'il fixe une règle nouvelle entachée d'incompétence, si l'interprétation du droit positif qu'il comporte en méconnaît le sens et la portée ou s'il est pris en vue de la mise en œuvre d'une règle contraire à une norme juridique supérieure » (CE, 12 juin 2020, GISTI, préc., point 2).

Cette jurisprudence s'inscrit dans la continuité de la décision rendue par le Conseil d'Etat *Association « Libérez les mademoiselles ! »*, selon laquelle peuvent ainsi être annulées les dispositions des circulaires qui fixent, dans le silence des textes, une règle nouvelle illégale ou méconnaissant le sens et la portée des dispositions législatives ou réglementaires que la circulaire entendait mettre en œuvre ou expliciter, soit réitèrent une règle contraire à une norme juridique supérieure doivent être annulées (CE, 26 décembre 2012, *Association « Libérez les mademoiselles ! »*, n° 358226 ; CE, 18 décembre 2002, *Duvignères*, n° 233618).

La contrariété éventuelle de la loi à une norme issue du droit de l'Union européenne ne saurait justifier l'édiction de normes de portée générale par le ministre de l'Intérieur venant en contradiction avec la loi, qui n'a pas été abrogée par le législateur.

En effet, le Conseil d'Etat a pu souligner à plusieurs reprises que :

*« s'il appartient, le cas échéant, aux ministres, dans l'hypothèse où des dispositions législatives se révéleraient incompatibles avec des règles du droit de l'Union, de donner instruction à leurs services de n'en point faire application, les **ministres ne peuvent en revanche trouver dans une telle incompatibilité un fondement juridique les habilitant à édicter des dispositions de caractère réglementaire qui se substitueraient à ces dispositions législatives** »* (CE, 14 octobre 2020, n° 421524 ; CE, 30 juillet 2003, n° 245076).

Le Conseil d'Etat a d'ailleurs réaffirmé une telle position dans son avis du 7 mai 2026 (n° 410889) relatif à la préparation de l'entrée en vigueur du Pacte européen sur la migration et l'asile, en énonçant que :

« Pour autant, le ministre ne peut pas, dans ce cadre, édicter une règle nouvelle entachée d'incompétence. Les exigences qui découlent du droit européen sont, en effet, sans incidence sur la répartition interne des compétence (...) » (Avis, §6).

Et en ajoutant que :

« (...) l'application de la norme européenne ne permet pas de déroger à la répartition des compétences résultant de l'article 34 de la Constitution » (Avis, §36).

Pour rappel, s'il appartient aux autorités administratives nationales sous le contrôle du juge, de donner à la loi une interprétation conforme au droit de l'Union européenne, cette faculté n'est ouverte que dans la mesure où le texte de la loi permet une telle interprétation (CE, 30 juillet 2003, n° 245076).

Toutefois, l'article L. 542-1 al. 2 du CESEDA dispose que :

*« Lorsqu'un recours contre la décision de rejet de l'office a été formé dans le délai prévu à l'article L. 532-1, **le droit du demandeur de se maintenir sur le territoire français prend fin à la date de la lecture en audience publique de la décision de la Cour nationale du droit d'asile** ou, s'il est statué par ordonnance, à la date de la signature de celle-ci. Dans le cas où il est statué par ordonnance, l'autorité administrative ne peut engager l'exécution de la décision portant obligation de quitter le territoire français du demandeur d'asile dont le droit au maintien a pris fin qu'à compter de la date de notification de l'ordonnance ».*

L'article L. 542-1 du CESEDA est entré en vigueur le 28 janvier 2024, et n'a jamais été abrogé.

De plus, l'article L. 611-1 4° du CESEDA, auquel il est fait référence dans la circulaire attaquée, prévoit que :

*« L'autorité administrative peut obliger un étranger à quitter le territoire français lorsqu'il se trouve dans les cas suivants : (...) 4° La reconnaissance de la qualité de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire a été **définitivement** refusé à l'étranger ou il ne bénéficie plus du droit de se maintenir sur le territoire français en application des articles L. 542-1 et L. 542-2, à moins qu'il ne soit titulaire de l'un des documents mentionnés au 3° ; (...) ».*

L'article L. 611-1 du CESEDA est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2021, et n'a jamais été abrogé.

V-2. En l'espèce, en affirmant d'une part que « *la procédure d'asile à la frontière prévue par les articles L. 350-1 et suivants CESEDA, quoique non formellement abrogée, ne peut plus recevoir application car contraire aux nouvelles dispositions européennes* », et d'autre part que les autorités administratives visées par la circulaire édicteront « *des décisions d'éloignement dès ce stade de la procédure, sans attendre, contrairement à ce que prévoit l'article L. 611-1 4° du CESEDA, que cette décision ait acquis un caractère définitif* », la circulaire attaquée introduit des critères qui viennent se placer en opposition frontale, au regard de la formulation retenue, avec les dispositions légales susvisées.

Outre qu'il n'appartient qu'au législateur d'abroger une disposition législative, il ne relève pas de la compétence du ministre de l'Intérieur de fixer, par voie de circulaire, des critères contraires aux dispositions légales en vigueur, même si ces critères sont dictés par un objectif de mise en conformité avec le droit de l'Union européenne.

En outre, l'instruction de délivrer des obligations de quitter le territoire français (ci-après **OQTF**) dès le rejet de la demande par l'OFPRA, sans attendre une décision définitive, alors même que l'article L. 611-1 4° du CESEDA actuellement en vigueur justifie la possibilité de prononcer une OQTF en cas de refus définitif de la qualité de réfugié, constitue une modification des conditions légales de l'éloignement.

Cette appréciation fixe un critère contraire à la loi, et particulièrement aux dispositions susvisées.

Elle fixe ainsi une règle nouvelle entachée d'incompétence.

La circulaire attaquée, de même que les fiches techniques y afférentes, encourent l'annulation.

Sur l'illégalité

Sur la violation des articles L. 542-1, L. 542-4 et L. 611-1 du CESEDA

VI. En premier lieu, la circulaire est entachée d'une erreur de droit en ce qu'elle est manifestement contraire aux dispositions du CESEDA.

VI-1. En droit, l'article L. 542-1 al. 2 du CESEDA énonce que :

« Lorsqu'un recours contre la décision de rejet de l'office a été formé dans le délai prévu à l'article L. 532-1, le droit du demandeur de se maintenir sur le territoire français prend fin à la date de la lecture en audience publique de la décision de la Cour nationale du droit d'asile ou, s'il est statué par ordonnance, à la date de la signature de celle-ci. Dans le cas où il est statué par ordonnance, l'autorité administrative ne peut engager l'exécution de la décision portant obligation de quitter le territoire français du demandeur d'asile dont le droit au maintien a pris fin qu'à compter de la date de notification de l'ordonnance ».

L'article L. 542-4 du CESEDA dispose que :

*« L'étranger auquel la reconnaissance de la qualité de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire a été **définitivement refusé** ou qui ne bénéficie plus du droit de se maintenir sur le territoire français en application de l'article L. 542-2 et qui ne peut être autorisé à demeurer sur le territoire à un autre titre doit quitter le territoire français. Sous réserve des cas où l'autorité administrative envisage d'admettre l'étranger au séjour pour un autre motif, elle prend à son encontre, dans un délai fixé par décret en Conseil d'Etat, une obligation de quitter le territoire français sur le fondement et dans les conditions prévues au 4° de l'article L. 611-1 ».*

L'article L. 611-1 4° du CESEDA dispose quant à lui que :

« L'autorité administrative peut obliger un étranger à quitter le territoire français lorsqu'il se trouve dans les cas suivants : (...)

*4° La reconnaissance de la qualité de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire a été **définitivement** refusé à l'étranger ou il ne bénéficie plus du droit de se maintenir sur le territoire français en application des articles L. 542-1 et L. 542-2, à moins qu'il ne soit titulaire de l'un des documents mentionnés au 3° ; (...) ».*

En substance, il résulte d'une lecture combinée de ces dispositions qu'il est institué un droit au maintien du demandeur d'asile sur le territoire français durant l'examen de sa demande par l'OFPRA (article L. 541-1 du CESEDA), ainsi que durant le recours exercé contre la décision de l'OFPRA devant la cour nationale du droit d'asile (à l'exception des cas prévus à l'article L. 542-2 du CESEDA). Lorsque le demandeur d'asile ne bénéficie plus d'un droit au maintien, c'est-à-dire en cas de décision définitive rejetant la demande tendant à l'attribution de la qualité de réfugié ou au bénéfice de la protection subsidiaire, l'administration prend à son encontre une OQTF.

En l'espèce, la circulaire énonce dans un premier temps qu'à compter du 12 juin 2026, une nouvelle procédure d'asile à la frontière sera applicable.

La circulaire souligne dans des termes généraux que « *cette procédure se substitue à la procédure d'avis de l'OFPRA rendu préalablement à la décision d'entrée sur le territoire* », pour conclure que « *la procédure d'asile à la frontière prévue par les articles L. 350-1 et suivants CESEDA, **quoique non formellement abrogée**, ne peut plus recevoir application car contraire aux nouvelles dispositions européennes* ».

La circulaire énonce dans un second temps que le Pacte européen pose un nouveau principe qui est celui de l'irrégularité du séjour à compter du rejet de la demande d'asile par l'OFPRA si bien que les autorités visées par la circulaire édicteront « *des décisions d'éloignement dès ce stade de la procédure, sans attendre, **contrairement à ce que prévoit l'article L. 611-1 4° du CESEDA**, que cette décision ait acquis un caractère définitif* ».

La circulaire contient l'aveu exprès que son contenu est bien contraire aux articles L. 350-1 et L. 611-1 4° du CESEDA.

Les fiches techniques (**Prod. 2**) complètent parfaitement l'analyse selon laquelle il est édicté des normes à caractère réglementaire contraires au droit en vigueur.

Premièrement, la fiche n° II-1, après avoir annoncé que les articles L. 350-1 et suivants du CESEDA ne sont applicables que jusqu'au 11 juin 2026 alors même qu'ils sont actuellement en vigueur car non abrogés, affirme de manière générale et absolue que :

« Désormais, l'OFPPRA doit statuer sur la demande d'asile présentée à la frontière et un recours juridictionnel contre cette décision peut être formé à la frontière » (fiche n° II-1, p.92, soulignement non ajouté).

Deuxièmement, la fiche n° II-7 énonce que :

« Comme dans le cas général des demandeurs d'asile sur le territoire, la notification d'une décision défavorable de l'OFPPRA implique que le préfet édicte une OQTF sur le fondement de l'article L. 611-1 4° du CESEDA, que le demandeur ait, ou non, le droit de rester en phase juridictionnelle.

L'application directe des dispositions de l'article 37 du règlement (UE) 2024/1348 « Procédure » conduit à neutraliser le terme « définitivement » de l'article L. 611-1 4° du CESEDA ».

Pour ces raisons, l'annulation de la circulaire et des fiches n° II-1 et II-7 est encourue.

Sur la violation des articles L. 813-10 et L. 142-1 du CESEDA

XX. En deuxième lieu, la fiche n° I.1.1 « *Filtrage sur le territoire national* », en ce qu'elle prévoit l'enregistrement obligatoire des empreintes digitales à l'occasion de contrôles d'identité ou de vérification d'identité au regard de la procédure de filtrage sur le territoire, est contraire aux articles L. 813-10 et L. 142-1 du CESEDA.

XX-1. En droit, l'article L. 813-10 du CESEDA dispose que :

*« Si l'étranger ne fournit pas d'éléments permettant d'apprécier son droit de circulation ou de séjour, les opérations de vérification peuvent donner lieu, après information du procureur de la République, à la prise d'empreintes digitales ou de photographies pour établir la situation de cette personne. **Les empreintes digitales et photographies sont collectées en vue de l'établissement du droit de circuler ou de séjourner de l'étranger et ne peuvent être mémorisées et faire l'objet d'un traitement automatisé en application du 3° de l'article L. 142-1 que s'il apparaît, à l'issue de la retenue, que l'étranger ne dispose pas d'un droit de circulation ou de séjour** ».*

Par renvoi, l'article L. 142-1 du CESEDA énonce que :

« Afin de mieux garantir le droit au séjour des personnes en situation régulière et de lutter contre l'entrée et le séjour irréguliers des étrangers en France, peuvent être relevées, mémorisées et faire l'objet d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dans les conditions prévues par le règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données et par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, les empreintes digitales ainsi qu'une photographie des ressortissants étrangers : (...)

3° Qui sont en situation irrégulière en France, qui font l'objet d'une décision d'éloignement du territoire français ou qui, ayant été contrôlés à l'occasion du franchissement de la frontière en provenance d'un pays tiers aux Etats parties à la convention signée à Schengen le 19 juin 1990, ne remplissent pas les conditions d'entrée prévues à l'article 6 du règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen) ou à l'article L. 311-1 ; (...) ».

Ces dispositions sont actuellement en vigueur, et ce depuis le 1^{er} mai 2021.

XX-2. En l'espèce, la fiche n° I.1.1 prévoit de manière générale et non circonstanciée, « ***l'enregistrement obligatoire des empreintes digitales et des photographies dans le système européen EURODAC, dans la mesure où il n'a pas encore eu lieu*** ».

En prévoyant l'enregistrement obligatoire des empreintes digitales à l'occasion de contrôles d'identité ou de vérification d'identité au regard de la procédure de filtrage sur le territoire, et ce en contradiction avec les règles de droit interne précitées qui ne prévoient l'enregistrement des empreintes digitales que dans des circonstances limitées, la fiche n° I.1.1 a violé articles L. 813-10 et L. 142-1 du CESEDA.

L'annulation de la fiche n° I.1.1 « *Filtrage sur le territoire national* » est encourue.

Sur la violation de l'article 25 du règlement 2024/1346

XX. En troisième lieu, la fiche n° I.6. « *Évaluation de la vulnérabilité du demandeur et des besoins particuliers* » est en parfaite contradiction avec l'article 25 § 2 du règlement 2024/1346 du 14 mai 2024.

XX-1. En droit, l'article 25 § 2 b), du règlement 2024/1346 prévoit que :

« Aux fins du paragraphe 1, les États membres veillent à ce que le personnel évaluant les besoins particuliers en matière d'accueil conformément au présent article : (...) »

b) verse au dossier du demandeur, détenu par les autorités compétentes, les informations concernant la nature des besoins particuliers en matière d'accueil du demandeur ainsi qu'une description des signes visibles ou des déclarations ou du comportement du demandeur pertinents pour l'évaluation de ses besoins particuliers en matière d'accueil et y mentionne les mesures définies pour prendre en compte ces besoins et les autorités compétentes à cet effet ; et (...) ».

L'évaluation des besoins particuliers joue un rôle important pour les garanties de procédure.

Toutefois, le formulaire prévu aux articles L. 522-5 et R. 522-1 du CESEDA n'a pas été modifié.

XX-2. En l'espèce, le formulaire à remplir ne prévoit aucune prise en compte des déclarations du demandeur, ne prévoit pas de champ libre pour recueillir des déclarations du demandeur ou la description par le personnel des signes visibles, ou déclarations ou comportements, mais seulement des cases à cocher qui ne permettent pas de prendre en compte les besoins particuliers des personnes.

Partant, la fiche n° I.6. « *Evaluation de la vulnérabilité du demandeur et des besoins particuliers* » encourt l'annulation.

Sur la violation de l'article 42 du règlement 2024/1348

XX. En quatrième lieu, la fiche n° I-1.4 « *La procédure accélérée* », ainsi que le tableau annexé à la fiche intitulé « *tableau récapitulatif des motifs de placement en procédure accélérée* », en ce qu'elle prévoit les cas dans lesquels le préfet peut décider du placement en procédure accélérée de la demande, alors que les préfets ne répondent pas aux conditions de qualification « *d'autorité responsable de la détermination* » au sens de l'article 4 du règlement 2024/1348, a violé l'article 42 § 1 dudit règlement.

XX-1. En droit, l'article 42, §1 du règlement 2024/1348 dispose que :

« Sans préjudice de l'article 21, paragraphe 2, l'autorité responsable de la détermination accélère, dans le respect des principes de base et des garanties fondamentales énoncés au chapitre II, l'examen du bien-fondé d'une demande de protection internationale, lorsque : (...) ».

L'article 3, §16 définit l'« *autorité responsable de la détermination* » comme un organe quasi juridictionnel ou administratif d'un État

membre, qui est responsable de l'examen des demandes de protection internationale et qui est compétent pour prendre des décisions au stade de la procédure administrative.

L'article 42 précité désigne l'autorité responsable de la détermination comme seule compétente pour décider, dans le respect des garanties procédurales, de recourir à une procédure accélérée d'examen de la demande.

L'article 42 ne confère aucune compétence aux autorités chargées de la police des frontières ou aux préfets pour qualifier un dossier en procédure accélérée, sauf exceptions strictement prévues.

Dès lors, une instruction administrative ne saurait légalement étendre la compétence du préfet au-delà de ce que prévoit le règlement ni lui permettre de qualifier de manière générale les demandes en procédure accélérée.

XX-2. En l'espèce, la fiche n° I-1.4 « *La procédure accélérée* » prévoit que le préfet peut décider du placement de la demande en procédure accélérée dans un certain nombre de cas. Elle précise que, dans ces cas, « *L'OFPRA endossera alors cette première qualification qui apparaîtra dans les visas de sa propre décision.* » Y est joint en outre un tableau récapitulatif mentionnant les « *cas dans lesquels le préfet conserve une compétence pour qualifier en procédure accélérée (sous réserve d'une déqualification ultérieure par l'Ofpra)* ».

Ainsi, la fiche n° I-1.4 accorde au préfet une compétence générale de qualification, qui limite le rôle de l'OFPRA à une simple faculté de « déqualification » ultérieure (et ce, dans deux hypothèses strictement définies seulement, ainsi que le précise le point IV de la fiche en cause), alors que l'OFPRA, en tant qu'« autorité responsable de la détermination », devrait être l'unique acteur compétent pour apprécier, au vu de l'ensemble du dossier, l'opportunité d'une procédure accélérée.

L'illégalité d'un tel dispositif au regard des exigences du règlement, s'agissant de la compétence exclusive attribuée à l'autorité responsable de la détermination pour qualifier l'examen de la demande, est d'autant plus manifeste que le recours au terme « *endosser* » pour qualifier le

rôle de l'OFPRA (selon son sens courant, qui signifie « *Prendre à son compte un acte* » ou « *Endosser les conséquences d'une erreur* ») révèle que le pouvoir décisionnaire, incombant normalement à l'OFPRA, est bien transféré à l'autorité préfectorale, l'OFPRA étant ensuite tenu d'endosser la responsabilité de la décision ainsi prise, fût-elle erronée, sans pouvoir la remettre en cause, hormis dans deux hypothèses limitées.

Au demeurant le libellé du point III. de la fiche (« *III. CONSEQUENCES OPERATIONNELLES DU PLACEMENT EN PROCEDURE ACCELEREE DECIDEE PAR LE PREFET* ») constitue la reconnaissance la plus flagrante de la volonté du pouvoir réglementaire de transférer au préfet une compétence que le règlement attribue exclusivement à « *l'autorité responsable de la détermination* », autorité que ce préfet n'est pas.

En étendant la compétence du préfet pour qualifier une demande en procédure accélérée, la fiche concernée méconnaît le droit de l'Union européenne, et plus particulièrement l'article 42 § 1 du règlement 2024/1348.

La fiche n° I-1.4 « *La procédure accélérée* » ainsi que le tableau annexé intitulé « *tableau récapitulatif des motifs de placement en procédure accélérée* » doivent donc être annulés.

Sur la violation de l'article 27 du règlement 2024/1348

XX. En cinquième lieu, la fiche n° II-1 « *Procédure d'asile à la frontière : présentation générale* », qui prévoit que la demande d'enregistrement doit intervenir dans un délai de 8 jours à compter de la présentation de la demande, est contraire à l'article 27 du règlement 2024/1348.

XX-1. En droit, l'article 27 du règlement 2024/1348 dispose que :

« *1. Sans préjudice des obligations de collecte et de transmission des données conformément à l'article 15, paragraphe 1, du règlement (UE) 2024/1358, les autorités compétentes pour l'enregistrement des demandes, les autorités d'un autre État*

membre visées à l'article 5, paragraphe 1, point b), du présent règlement ou les experts déployés par l'Agence pour l'asile qui les assistent dans cette tâche enregistrent les demandes rapidement et, en tout état de cause, au plus tard dans un délai de cinq jours à compter de la date de la présentation (...) ».

XX-2. En l'espèce, la fiche n° II-1 « *Procédure d'asile à la frontière : présentation générale* », dans le cadre d'une sous-partie relative aux « *délais d'enregistrement de la demande en procédure à la frontière* », énonce comme suit :

« À l'issue du filtrage, le préfet de département compétent, ou en Ile-de-France, le préfet de police, enregistre la demande d'asile. L'enregistrement doit avoir lieu dans un délai de 8 jours à compter de la présentation de la demande ».

Le délai de 8 jours énoncé dans la fiche technique ne repose sur aucun fondement, et se trouve contredit par l'article 27 du règlement précité qui prévoit un délai maximum de 5 jours.

Pour cette raison, la fiche n° II-1 « *Procédure d'asile à la frontière : présentation générale* » doit donc être annulée.

Sur la violation de l'article 53 du règlement 2024/1348

XX. En sixième lieu, la fiche n° II-4 intitulée « *La demande d'asile des mineurs non accompagnés* », qui ne prévoit pas que la procédure d'asile à la frontière ne s'applique aux mineurs non accompagnés que dans les cas expressément prévus à l'article 42 § 3 b) du règlement 2024/1348, a violé l'article 53 dudit règlement.

XX-1. L'article 53, §1 du règlement 2024/1348 dispose que :

« 1. La procédure à la frontière ne s'applique aux mineurs non accompagnés que dans les circonstances visées à l'article 42, paragraphe 3, point b). En cas de doute concernant l'âge du demandeur, les autorités compétentes procèdent rapidement à une évaluation de l'âge conformément à l'article 25 ».

Par renvoi, l'article 42, §3 b) énonce que :

« 3. La procédure d'examen accélérée peut être appliquée à un mineur non accompagné uniquement lorsque : (...)

b) il existe des motifs raisonnables de considérer que le demandeur constitue un danger pour la sécurité nationale ou l'ordre public de l'État membre, ou le demandeur avait fait l'objet d'une décision d'éloignement forcé pour des motifs graves de sécurité nationale ou d'ordre public en vertu du droit national ».

XX-2. Au cas particulier, si la fiche technique n° II-4 commence par rappeler qu'en vertu de l'article 53 du règlement 2024/1348 les mineurs non accompagnés sont par principe exemptés de la procédure d'asile à la frontière, lorsque leur minorité est manifeste ou établie, il en va différemment lorsqu'il existe un doute sur l'âge déclaré par l'étranger qui peut se voir appliquer la procédure d'asile à la frontière lorsqu'il remplit l'une des conditions suivantes :

- Il est considéré comme ayant intentionnellement induit les autorités en erreur ;
- Il représente un danger pour la sécurité nationale ou l'ordre public ;
- Il est ressortissant d'un pays pour lequel le taux de protection est inférieur à 20%.

Or, contrairement à ce qui est indiqué dans la fiche n° II-4, l'article 53 ne vise l'application de la procédure d'asile à la frontière que par renvoi à l'article 42 §3 b), c'est-à-dire lorsque le demandeur constitue un danger pour la sécurité nationale ou l'ordre public de l'État membre, ou le demandeur avait fait l'objet d'une décision d'éloignement forcé pour des motifs graves de sécurité nationale ou d'ordre public en vertu du droit national.

La fiche n° II-4 « *La demande d'asile des mineurs non accompagnés* » est donc contraire à l'article 53 du règlement 2024/1348, et doit donc être annulée.

Sur la violation de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

XX. En septième lieu, la circulaire et la fiche technique n° II-7 sont entachées d'illégalité en ce que le ministre de l'Intérieur a commis une erreur de droit, en méconnaissant des normes issues du droit primaire de l'Union européenne, plus particulièrement l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

XX-1. En droit, l'article 47 alinéa 1^{er} de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dispose que :

« Toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal dans le respect des conditions prévues au présent article ».

L'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme servant de référence à l'interprétation de l'article 47 de la Charte (article 52 (3) de la Charte) prévoit que :

« Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles ».

Ainsi, la Cour européenne des droits de l'homme, en application de la disposition susvisée a retenu que le principe d'effectivité du droit d'accès à un recours exige qu'un individu jouisse d'une possibilité claire et concrète de contester un acte constituant une ingérence dans ses droits (Cour EDH, 30 octobre 1998, *F.E. c/ France*, n° 38212/97, §46 ; Cour EDH, 4 décembre 1995, *Bellet c/ France*, n° 23805/94, §36 ; Cour EDH, 16 décembre 1992, *Geouffre de la Pradelle c/ France*, n° 12964/87, §34).

Les juridictions sont particulièrement attentives lorsqu'il est question de voie de recours des décisions relatives aux demandes de protection internationale.

Ainsi, la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, en se calquant sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, considère qu'un « *recours doit nécessairement revêtir un effet suspensif lorsqu'il est exercé contre une décision de retour dont l'exécution est susceptible d'exposer le ressortissant en cause de pays tiers à un risque sérieux d'être soumis à la peine de mort, à la torture ou à d'autres peines ou traitements inhumains ou dégradants, assurant ainsi, à l'égard de ce ressortissant de pays tiers, le respect des exigences des articles 19, paragraphe 2, et 47 de la Charte (voir, en ce sens, arrêt Abdida, C-562/13, EU:C:2014:2453, points 52 et 53)* » (CJUE, 17 décembre 2015, *Abdoulaye Amadou Tall*, aff. C-239/14).

En l'espèce, la circulaire énonce que le Pacte européen sur la migration et l'asile pose un nouveau principe qui est celui de l'irrégularité du séjour à compter du rejet de la demande d'asile par l'OFPRA si bien que les autorités visées par la circulaire édicteront « *des décisions d'éloignement dès ce stade de la procédure, sans attendre, contrairement à ce que prévoit l'article L. 611-1 4° du CESEDA, que cette décision ait acquis un caractère définitif* ».

De même, la fiche n° II-7 énonce que : « *Comme dans le cas général des demandeurs d'asile sur le territoire, la notification d'une décision défavorable de l'OFPRA implique que le préfet édicte une OQTF sur le fondement de l'article L. 611-1 4° du CESEDA, que le demandeur ait, ou non, le droit de rester en phase juridictionnelle* », pour conclure que « *L'application directe des dispositions de l'article 37 du règlement (UE) 2024/1348 « Procédure » conduit à neutraliser le terme « définitivement » de l'article L. 611-1 4° du CESEDA* » (p. 119 des fiches techniques).

La circulaire, ainsi que les fiches techniques, ne font que reprendre les dispositions précises et inconditionnelles du droit dérivé, selon la formule consacrée par le Conseil d'Etat (CE, 8 février 2007, *Société Arcelor Atlantique et Lorraine et autres*, n° 287110), en l'occurrence, de l'article 37 du règlement n°2024/1348, qui dispose que :

*« Lorsqu'une demande est rejetée (...), les États membres rendent une décision de retour (...). La décision de retour est rendue dans le cadre de la décision de rejet de la demande de protection internationale ou dans un acte distinct. **Si la décision de retour est rendue par acte distinct, elle est rendue au même***

moment que la décision rejetant la demande de protection internationale et conjointement avec celle-ci ou après celle-ci sans retard injustifié ».

En substance, l'article 37 précité prévoit qu'une décision de retour doit être prise immédiatement dès lors qu'est intervenue préalablement une décision de rejet de la demande de protection internationale.

Cette lecture est d'ailleurs partagée par le Conseil d'Etat, dans son avis du 7 mai 2026 :

« Il relève qu'en revanche, les mêmes articles L. 542-4 et L. 611-1 sont contraires au règlement européen en ce qu'ils réservent une telle décision de retour aux étrangers dont la demande a été définitivement rejetée et à ceux qui relèvent d'une des exceptions prévues à l'article L. 542-2, alors que l'article 37 du règlement, qui exige une décision de retour immédiate, exclut de telles restrictions » (Avis, §30).

Ainsi, les associations requérantes soutiennent que les dispositions litigieuses de la circulaire et de la fiche technique, en ce qu'elles consacrent l'absence de recours suspensif contre la décision de rejet de la protection internationale par l'autorité désignée d'un Etat membre, sont entachées d'illégalité, dans la mesure où les dispositions du règlement européen méconnaissent elles-mêmes les règles primaires du droit de l'Union européenne relatives au droit à un recours effectif.

Il apparaît dès lors nécessaire d'interroger la Cour de justice de l'Union européenne sur ce sujet.

Pour rappel, conformément à l'article 267 du TFUE, le renvoi des questions préjudicielles est obligatoire pour les juridictions nationales *« dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne »*.

Les juridictions nationales sont dans l'obligation, lorsqu'elles ont un doute sur la validité d'un règlement européen au regard des principes garantis par la Charte des droits fondamentaux, de saisir la CJUE à titre préjudiciel.

En effet, depuis l'arrêt *Foto-Frost*, il est acquis que « *les juridictions nationales ne sont pas compétentes pour constater elles-mêmes l'invalidité des actes des institutions communautaires* » (CJCE, 22 octobre 1987, *Foto-Frost*, aff. C-314/85, § 20).

Il en découle qu'« *[e]n matière d'appréciation de validité, le renvoi préjudiciel est [...] obligatoire pour toute juridiction, qu'elle statue avec ou sans possibilité de recours, si elle estime qu'il y a un doute sur la validité de l'acte en cause* » (H. Chavrier, Répertoire Dalloz du contentieux administratif, Droit de l'Union et des Communautés européennes et contentieux administratif, mars 2005, n° 251).

Les récentes recommandations de la CJUE à l'attention des juridictions nationales relatives à l'introduction de procédures préjudicielles en date du 8 novembre 2019 rappellent d'ailleurs que :

« [...] il découle d'une jurisprudence constante que, si les juridictions nationales ont la faculté de rejeter les moyens d'invalidité soulevés devant elles à l'encontre d'un acte d'une institution, d'un organe ou d'un organisme de l'Union, la possibilité de déclarer un tel acte invalide est en revanche du ressort exclusif de la Cour. Lorsqu'elle a des doutes sur la validité d'un tel acte, une juridiction d'un État membre doit dès lors s'adresser à la Cour en indiquant les raisons pour lesquelles elle nourrit de tels doutes. » (CJUE, 2019/C380/01, Recommandations à l'attention des juridictions nationales, relatives à l'introduction de procédures préjudicielles en date du 8 novembre 2019, point 7).

Il appartient ainsi nécessairement à la Cour de justice de l'Union européenne de statuer sur la question de la validité des dispositions du règlement européen au regard des normes de droit primaire.

Elle pourrait dès lors être saisie d'une question préjudicielle libellée de la façon suivante :

« *Les dispositions de l'article 37 du règlement (UE) 2024/1348 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE, en ce qu'elles prévoient la possibilité pour les autorités d'un État membre de*

prendre une décision de retour dès le prononcé du rejet de la demande de protection internationale, sont-elles conformes aux exigences posées par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne à son article 47 ? »

Ou toute autre formulation que le Conseil d'Etat souhaitera lui substituer.

Sur la violation des articles 18, 19, 20 et 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

XX. En huitième lieu, les fiches n° II-3 et II-4 sont entachées d'illégalité en ce que le ministre de l'Intérieur a commis une erreur de droit, en méconnaissant des normes issues du droit primaire de l'Union européenne, plus particulièrement les articles 18, 19, 20 et 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

XX-1. En droit, d'une part, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne prévoit comme suit :

*« Article 18
Droit d'asile*

Le droit d'asile est garanti dans le respect des règles de la convention de Genève du 28 juillet 1951 et du protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés et conformément au traité instituant la Communauté européenne. »

*« Article 19
Protection en cas d'éloignement, d'expulsion et
d'extradition*

- 1. Les expulsions collectives sont interdites.*
- 2. Nul ne peut être éloigné, expulsé ou extradé vers un État où il existe un risque sérieux qu'il soit soumis à la peine de mort, à la torture ou à d'autres peines ou traitements inhumains ou dégradants. »*

La Cour de justice de l'Union européenne a pu préciser à ce sujet la garantie, pour le ressortissant étranger, de pouvoir exprimer son point de vue dans le cadre d'une procédure de retour le concernant, consacrant dès lors le droit à un examen individuel (CJUE, 11 décembre 2014, *Khaled Boudjlida c. Préfet des Pyrénées Atlantiques*, Aff. n°C-249/13).

Par ailleurs, l'article 19 de la Charte des droits fondamentaux ne saurait être lu sans mise en perspective avec l'article 4 du Protocole n°4 à la Convention européenne des droits de l'homme interdisant les expulsions collectives d'étrangers, et à l'interprétation qui en est faite par la Cour européenne.

Sur ce fondement, la Cour a en effet souscrit à l'argumentation de requérants qui estimaient qu'il n'y avait pas eu *d'examen « raisonnable et objectif de la situation particulière de chacun des étrangers qui forment le groupe »*, la Cour en concluant qu'à aucun moment « *la procédure suivie n'offrait des garanties suffisantes attestant d'une prise en compte réelle et différenciée de la situation individuelle de chacune des personnes concernées* » (Cour EDH, 5 février 2002, *Čonka c. Belgique*, n° 51564/99, § 59 et 63).

Dès lors, l'examen individuel de la situation de l'étranger constitue le corollaire nécessaire du principe de non-refoulement. Il semble ici néanmoins largement compromis par les dispositions du règlement.

Par ailleurs, l'article 78 § 1^{er} du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose que :

« L'Union développe une politique commune en matière d'asile, de protection subsidiaire et de protection temporaire visant à offrir un statut approprié à tout ressortissant d'un pays tiers nécessitant une protection internationale et à assurer le respect du principe de non-refoulement. Cette politique doit être conforme à la Convention de Genève du 28 juillet 1951 et au protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés, ainsi qu'aux autres traités pertinents. »

Le dixième considérant du règlement n° 2024/1348 dispose par ailleurs à ce sujet que :

« En ce qui concerne le traitement des personnes qui relèvent du présent règlement, les États membres sont liés par les obligations qui leur incombent en vertu des instruments de droit international auxquels ils sont parties. »

L'article 3 de la Convention de Genève de 1951 prévoit ainsi que le demandeur d'asile doit bénéficier du temps et des facilités nécessaires pour mener à bien sa procédure d'admission :

« Les Etats contractants appliqueront les dispositions de cette Convention aux réfugiés sans discrimination quant à la race, la religion ou le pays d'origine. »

D'autre part, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne prévoit également que :

*« Article 20
Égalité en droit*

Toutes les personnes sont égales en droit. »

*« Article 21
Non-discrimination*

1. Est interdite, toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.

2. Dans le domaine d'application du traité instituant la Communauté européenne et du traité sur l'Union européenne, et sans préjudice des dispositions particulières desdits traités, toute discrimination fondée sur la nationalité est interdite. »

XX-2. En l'espèce, la fiche technique n° II-3 intitulée « Procédure d'asile à la frontière : modalités d'enregistrement de la demande d'asile et qualification de la demande » prévoit que :

« Les cas dans lesquels la demande présentée à la frontière doit être examinée dans le cadre de la procédure d’asile à la frontière sont prévus à l’article 45 paragraphe 1 du règlement (UE) 2024/1348 « Procédure ».

Il s’agit des trois situations suivantes :

[...]

- *Le demandeur est ressortissant ou, dans le cas des apatrides, est un ancien résident habituel d’un pays tiers dont le taux moyen de reconnaissance de la protection internationale au niveau de l’Union européenne est inférieur ou égal à 20 %. La liste des pays concernés est disponible sur le site d’Eurostat et sur les sites internet de la DGEF et de l’OFPRA. Les préfectures seront tenues informées de son actualisation » (p. 106 des fiches techniques).*

Il est par ailleurs précisé, dans la même fiche technique que :

« Si le nombre maximal de demandes examinées à la frontière est atteint, la Commission peut autoriser, dans un acte d’exécution, l’Etat membre à ne plus qualifier en procédure d’asile à la frontière les demandes d’usagers ayant commis une fraude et de ceux provenant de pays pour lesquels le taux de protection est égal ou inférieur à 20% (points c) et j) du paragraphe 1 de l’article 42 du règlement (UE) 2024/138 « Procédure »). » (p. 107 des fiches techniques)

La fiche n° II-4 intitulée « La demande d’asile des mineurs non accompagnés » pose quant à elle le principe selon lequel :

« En revanche, dans le cas où un doute existe sur l’âge déclaré par l’étranger, la procédure d’asile à la frontière peut lui être appliquée dès lors qu’il remplit l’une des conditions d’application obligatoires suivantes :

[...]

Il est ressortissant d'un pays pour lequel le taux de protection est inférieur à 20% (articles 45-1 et 42-1 j)). » (p. 109 des fiches techniques).

Ces éléments issus des fiches techniques ne sont en réalité que la transposition de dispositions précises et inconditionnelles de droit dérivé, en l'espèce, les articles 45 § 1^{er} et 42 § 1^{er} du règlement n° 2024/1348, auxquels les fiches techniques se réfèrent d'ailleurs de manière explicite.

L'article 45 § 1^{er} du règlement n° 2024/1348 dispose ainsi que :

« Un Etat membre examine une demande dans le cadre d'une procédure à la frontière dans les cas visés à l'article 43, paragraphe 1, lorsque l'une des circonstances visées à l'article 42, paragraphe 1, point c), f), ou j), s'applique ».

Il est en outre prévu à l'article 42 § 1^{er} j) du même règlement que :

« le demandeur est ressortissant ou, dans le cas des apatrides, est un ancien résident habituel d'un pays tiers pour lequel la proportion de décisions prises par l'autorité responsable de la détermination qui octroient une protection internationale est, selon les dernières données disponibles d'Eurostat concernant la moyenne annuelle à l'échelle de l'Union, de 20 % ou moins, à moins que l'autorité responsable de la détermination ne considère qu'un changement important est intervenu dans le pays tiers concerné depuis la publication des données d'Eurostat pertinentes ou que le demandeur appartient à une catégorie de personnes pour lesquelles la proportion de 20 % ou moins ne peut être considérée comme représentative de leurs besoins en matière de protection, compte tenu, entre autres, des différences importantes entre les décisions prises en première instance et les décisions finales. ».

Cette disposition impose l'orientation de demandeurs d'asile vers la procédure accélérée sur le critère exclusif de leur nationalité et ce, au regard de quotas d'octroi d'une protection internationale aux ressortissants du même pays.

Dans ces conditions, les associations requérantes estiment que les dispositions des fiches techniques contestées sont entachées d'illégalité, en ce que les dispositions du règlement sont elles-mêmes contraires aux normes de droit primaire du droit de l'Union européenne. En effet, elles imposent l'orientation de demandeurs d'asile vers la procédure accélérée sur le critère exclusif de leur nationalité et ce, au regard de quotas d'octroi d'une protection internationale aux ressortissants du même pays, le tout au mépris des garanties entourant le droit d'asile et du principe de non-discrimination.

Il apparaît dès lors nécessaire d'interroger la Cour de justice de l'Union européenne à ce sujet.

Pour rappel, conformément à l'article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le renvoi des questions préjudicielles est obligatoire pour les juridictions nationales « *dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne* ».

Les juridictions nationales sont dans l'obligation, lorsqu'elles ont un doute sur la validité d'un règlement européen au regard des principes garantis par la Charte des droits fondamentaux, de saisir la CJUE à titre préjudiciel.

En effet, depuis l'arrêt *Foto-Frost*, il est acquis que « *les juridictions nationales ne sont pas compétentes pour constater elles-mêmes l'invalidité des actes des institutions communautaires* » (CJCE, 22 octobre 1987, *Foto-Frost*, aff. C-314/85, § 20).

Il en découle qu'« *[e]n matière d'appréciation de validité, le renvoi préjudiciel est [...] obligatoire pour toute juridiction, qu'elle statue avec ou sans possibilité de recours, si elle estime qu'il y a un doute sur la validité de l'acte en cause* » (H. Chavrier, Répertoire Dalloz du contentieux administratif, Droit de l'Union et des Communautés européennes et contentieux administratif, mars 2005, n° 251).

Les récentes recommandations de la CJUE à l'attention des juridictions nationales relatives à l'introduction de procédures préjudicielles en date du 8 novembre 2019 rappellent d'ailleurs que :

« [...] il découle d'une jurisprudence constante que, si les juridictions nationales ont la faculté de rejeter les moyens d'invalidité soulevés devant elles à l'encontre d'un acte d'une institution, d'un organe ou d'un organisme de l'Union, la possibilité de déclarer un tel acte invalide est en revanche du ressort exclusif de la Cour. Lorsqu'elle a des doutes sur la validité d'un tel acte, une juridiction d'un État membre doit dès lors s'adresser à la Cour en indiquant les raisons pour lesquelles elle nourrit de tels doutes. » (CJUE, 2019/C380/01, Recommandations à l'attention des juridictions nationales, relatives à l'introduction de procédures préjudicielles en date du 8 novembre 2019, point 7)

Il appartient ainsi nécessairement à la Cour de justice de l'Union européenne de statuer sur la question de la validité des dispositions du règlement européen au regard des normes de droit primaire.

Elle pourrait dès lors être saisie d'une question préjudicielle libellée de la façon suivante :

« Les dispositions de l'article 42 § 1^{er} j) du règlement (UE) 2024/1348 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE, en ce qu'elles prévoient l'orientation de demandeurs d'asile vers la procédure accélérée sur le critère exclusif de leur nationalité et ce, au regard de quotas d'octroi d'une protection internationale aux ressortissants du même pays, sont-elles conformes aux exigences issues des articles 18, 19, 20 et 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ? »

Ou toute autre formulation qu'il souhaitera lui substituer.

Sur la violation de l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

XX. En neuvième lieu, les fiches n° I-1.3, n° I-1.4, I-1.6 et I-2 sont entachées d'illégalité en raison de la méconnaissance des normes issues

du droit primaire de l'Union européenne, et plus particulièrement l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

XX-1. En droit, l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dispose que :

- « 1. Toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant.
2. Ces données doivent être traitées loyalement, à des fins déterminées et sur la base du consentement de la personne concernée ou en vertu d'un autre fondement légitime prévu par la loi. Toute personne a le droit d'accéder aux données collectées la concernant et d'en obtenir la rectification.
3. Le respect de ces règles est soumis au contrôle d'une autorité indépendante ».*

XX-2. En l'espèce, la fiche technique n° I-1.3 intitulée « Modalités d'enregistrement de la demande » prévoit que :

« Afin de permettre la qualification de la procédure, le demandeur doit également fournir, au stade de l'enregistrement de la demande, ses données biométriques, en permettant le relevé de ses empreintes digitales dans les systèmes EURODAC et VISABIO. La qualification de la procédure dont relève sa demande dépend des résultats issus de ces relevés biométriques.

Le refus du demandeur de coopérer, notamment en ne fournissant pas ses données biométriques, entraîne le retrait implicite de la demande, conformément aux dispositions de l'article 41 du règlement (UE) 2024/1348 « Procédure ».

Ce refus implique que le préfet, tout en menant l'enregistrement de la demande d'asile à son terme, informe l'OFPPRA de cette situation afin que l'office prenne une décision déclarant que la demande a été implicitement retirée. » (p. 10 des fiches techniques)

La fiche technique n° I-1-4 relative à la procédure accélérée dispose quant à elle que :

« Le motif de placement en procédure accélérée fondé sur le refus du demandeur d'asile de fournir ses empreintes biométriques, actuellement prévu à l'article L. 531-27, correspond désormais à un cas dans lequel l'OFPRA est tenu de rejeter la demande au motif qu'elle a été implicitement retirée, en application de l'article 41 du règlement (UE) 2024/1348 « Procédure ». La demande devra alors être examinée en procédure accélérée, sur les fondements des articles 42.1 c) et 42.3 d) du règlement UE n° 2024/1348 (fraude ou dissimulation). » (p. 17 des fiches techniques).

La fiche technique n°I-1.6 intitulée « Procédure de retrait de la demande d'asile » prévoit que :

« Conformément au paragraphe 2 de l'article 41 du règlement (UE) 2024/1348 « Procédure » et de l'article R. 531-32 modifié, le préfet est désormais compétent pour évaluer si une demande doit être regardée comme étant implicitement retirée. Cette compétence est mise en oeuvre dans chacun des cas suivants :

- le demandeur refuse de coopérer en ne fournissant pas les informations visées aux points a) et b) du paragraphe 1 de l'article 27 ou en ne fournissant pas ses données biométriques ; » (p. 30 des fiches techniques)

Enfin, la fiche technique n° I-2 intitulée « Les principales nouveautés induites par le règlement Eurodac III » prévoit que :

« En cas de refus de la personne concernée de communiquer ses données biométriques, aucune mesure de contrainte ne peut être exercée. La demande d'asile est enregistrée, mais le refus du demandeur de coopérer entraîne le retrait implicite de cette demande d'asile, conformément aux dispositions de l'article 41 du règlement (UE) 2024/1348 « Procédure ». » (p. 37 des fiches techniques)

Ces éléments ne sont que la transposition de dispositions précises et inconditionnelles du droit dérivé.

En l'occurrence, les dispositions de l'article 15 § 1 du règlement 2024/1358, établissent que :

« 1. Chaque État membre relève, conformément à l'article 13, paragraphe 2, les données biométriques de chaque demandeur d'une protection internationale âgé de six ans au moins :

a) lors de l'enregistrement de la demande de protection internationale visée à l'article 27 du règlement (UE) 2024/1348 et les transmet, dès que possible et au plus tard 72 heures après ledit enregistrement, accompagnées des autres données visées à l'article 17, paragraphe 1, du présent règlement, à Eurodac, conformément à l'article 3, paragraphe 2, du présent règlement ; ou

b) au moment de la présentation de la demande de protection internationale, lorsque la demande est présentée à des points de passage des frontières extérieures ou dans des zones de transit par une personne qui ne remplit pas les conditions d'entrée énoncées à l'article 6 du règlement (UE) 2016/399, et les transmet, dès que possible et au plus tard 72 heures après que les données biométriques ont été relevées, accompagnées des données visées à l'article 17, paragraphe 1, du présent règlement, à Eurodac, conformément à l'article 3, paragraphe 2, du présent règlement ».

L'article 15 du règlement 2024/1358, par une lecture combinée avec les articles 13 et 14 dudit règlement, risque de porter atteinte au droit à la protection des données personnelles.

En outre, l'article 41 §1 b) du règlement 2024/1348 énonce que :

« 1. Une demande est déclarée comme étant implicitement retirée lorsque : (...)

b) le demandeur refuse de coopérer, en ne fournissant pas les informations visées à l'article 27, paragraphe 1, points a) et b), ou en ne fournissant pas ses données biométriques ».

Les associations requérantes soutiennent dès lors que les fiches techniques sont entachées d'irrégularité, dans la mesure où le règlement

est lui-même contraire aux dispositions de la Charte des droits fondamentaux de l'Union, ayant valeur de traité.

Il apparaît dès lors nécessaire d'interroger la Cour de justice de l'Union européenne à ce sujet.

Pour rappel, conformément à l'article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le renvoi des questions préjudicielles est obligatoire pour les juridictions nationales « *dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne* ».

Les juridictions nationales sont dans l'obligation, lorsqu'elles ont un doute sur la validité d'un règlement européen au regard des principes garantis par la Charte des droits fondamentaux, de saisir la CJUE à titre préjudiciel.

En effet, depuis l'arrêt *Foto-Frost*, il est acquis que « *les juridictions nationales ne sont pas compétentes pour constater elles-mêmes l'invalidité des actes des institutions communautaires* » (CJCE, 22 octobre 1987, *Foto-Frost*, aff. C-314/85, § 20).

Il en découle qu'« *[e]n matière d'appréciation de validité, le renvoi préjudiciel est [...] obligatoire pour toute juridiction, qu'elle statue avec ou sans possibilité de recours, si elle estime qu'il y a un doute sur la validité de l'acte en cause* » (H. Chavrier, Répertoire Dalloz du contentieux administratif, Droit de l'Union et des Communautés européennes et contentieux administratif, mars 2005, n° 251).

Les récentes recommandations de la CJUE à l'attention des juridictions nationales relatives à l'introduction de procédures préjudicielles en date du 8 novembre 2019 rappellent d'ailleurs que :

« [...] il découle d'une jurisprudence constante que, si les juridictions nationales ont la faculté de rejeter les moyens d'invalidité soulevés devant elles à l'encontre d'un acte d'une institution, d'un organe ou d'un organisme de l'Union, la possibilité de déclarer un tel acte invalide est en revanche du ressort exclusif de la Cour. Lorsqu'elle a des doutes sur la validité d'un tel acte, une juridiction d'un État membre doit dès lors s'adresser à la Cour en indiquant les raisons pour lesquelles elle

nourrit de tels doutes. » (CJUE, 2019/C380/01, Recommandations à l'attention des juridictions nationales, relatives à l'introduction de procédures préjudicielles en date du 8 novembre 2019, point 7)

Il appartient ainsi nécessairement à la Cour de justice de l'Union européenne de statuer sur la question de la validité des dispositions du règlement européen au regard des normes de droit primaire.

La question suivante pourrait dès lors être soumise à la Cour de justice de l'Union européenne :

« Les dispositions de l'article 15, lues en combinaison avec les dispositions des articles 13 et 14, du règlement (UE) 2024/1358 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 relatif à la création d'«Eurodac» pour la comparaison des données biométriques aux fins de l'application efficace des règlements (UE) 2024/1351 et (UE) 2024/1350 du Parlement européen et du Conseil et de la directive 2001/55/CE du Conseil et aux fins de l'identification des ressortissants de pays tiers et apatrides en séjour irrégulier, et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et par Europol à des fins répressives, modifiant les règlements (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/818 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (UE) no 603/2013 du Parlement européen et du Conseil, en ce qu'elles prévoient la collecte automatique des données biométriques des demandeurs d'une protection internationale, y compris des enfants âgés de 6 ans au moins, et de l'article 41 du règlement (UE) 2024/1348 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE, en ce qu'elles répute une demande implicitement retirée en cas de refus de fournir ses données biométriques, sont-elles conformes aux exigences posées par l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ? »

Ou toute autre formulation qu'il souhaitera lui substituer.

PAR CES MOTIFS, les associations requérantes concluent à ce qu'il plaise au Conseil d'Etat de :

- **ANNULER** la circulaire INTV2615721C du 10 juin 2026 relative à l'application du Pacte européen sur la migration et l'asile ;
- **ANNULER** les fiches techniques afférentes ;
- **SAISIR** le cas échéant, la Cour de justice de l'Union européenne des questions préjudicielles suivantes :

- 1) *« Les dispositions de l'article 66 § 3 du règlement (UE) 2024/1348 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE, en ce qu'elles ne prévoient pas de caractère suspensif au recours qui est susceptible d'être intenté contre une décision de retrait de la protection internationale, sont-elles conformes au droit à un recours effectif tel que prévu par l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ? »*
- 2) *« Les dispositions de l'article 37 du règlement (UE) 2024/1348 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE, en ce qu'elles prévoient la possibilité pour les autorités d'un Etat membre de prendre une décision de retour dès le prononcé d'une décision rejetant la demande de protection internationale, sont-elles conformes au droit à un recours effectif tel que prévu par l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ? »*
- 3) *« Les dispositions de l'article 42 § 1^{er} j) du règlement (UE) 2024/1348 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE, en ce qu'elles prévoient l'orientation de demandeurs d'asile vers la procédure accélérée sur le critère exclusif de leur nationalité et ce, au regard de quotas d'octroi*

d'une protection internationale aux ressortissants du même pays, sont-elles conformes aux exigences issues des articles 18, 19, 20 et 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ? »

- 4) *« Les dispositions de l'article 47 du règlement (UE) 2024/1348 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE, en ce qu'elles prévoient une capacité adéquate des Etats membres en élaborant une formule mathématique standardisée sans prendre en compte l'individualité de ces demandes déposées auprès de chaque Etat, sont-elles conformes aux exigences posées par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne à ses articles 18 et 19 ? »*

- 5) *« Les dispositions de l'article 15 du règlement (UE) 2024/1358 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 relatif à la création d'«Eurodac» pour la comparaison des données biométriques aux fins de l'application efficace des règlements (UE) 2024/1351 et (UE) 2024/1350 du Parlement européen et du Conseil et de la directive 2001/55/CE du Conseil et aux fins de l'identification des ressortissants de pays tiers et apatrides en séjour irrégulier, et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des Etats membres et par Europol à des fins répressives, modifiant les règlements (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/818 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (UE) no 603/2013 du Parlement européen et du Conseil, en ce qu'elles prévoient la collecte automatique des données biométriques des demandeurs d'une protection internationale, y compris des enfants âgés de 6 ans au moins, et de l'article 41 du règlement (UE) 2024/1348 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE, en ce qu'elles répute une demande implicitement retirée en cas de refus de fournir ses données biométriques, sont-elles conformes aux exigences posées par l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ? »*

- **METTRE A LA CHARGE** de l'Etat la somme de 5 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Avec toutes conséquences de droit.

SPINOSI

SCP d'Avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation

Productions :

- 1) Décret 2026-451 du 3 juin 2026 abrogeant l'article L. 342-19 du code de l'entrée et de séjour des étrangers et du droit d'asile et modifiant les délais de recours devant la Cour nationale du droit d'asile ;
- 2) Fiches techniques sur la procédure d'asile à la frontière, celle sur le territoire national et la procédure l'éloignement ;
- 3) Statuts de l'ANAFE ;
- 4) Habilitation du président de l'ANAFE à agir en justice ;
- 5) Statuts de l'ADA ;
- 6) Habilitation du co-président de l'ADA à agir en justice ;
- 7) Statuts de l'association de soutien aux Amoureux du ban public ;
- 8) Habilitation de la présidente de l'association de soutien aux Amoureux du ban public à agir en justice ;
- 9) Statuts de l'Ardhis ;
- 10) Habilitation du co-président de l'Ardhis à agir en justice ;
- 11) Statuts de l'ADDE ;
- 12) Habilitation des co-présidents de l'ADDE à agir en justice ;
- 13) Statuts de Dom'Asile ;
- 14) Habilitation de la présidente de Dom'Asile à agir en justice ;
- 15) Statuts de l'Association des Avocats Elena France ;
- 16) Habilitation de la présidente de l'Association des Avocats Elena France à agir en justice ;
- 17) Statuts du FASTI ;
- 18) Habilitation du co-président du FASTI à agir en justice ;
- 19) Statuts du GISTI ;
- 20) Statuts du JRS ;
- 21) Statuts de la Cimade ;
- 22) Habilitation de la présidente de la Cimade à agir en justice ;
- 23) Statuts de la LDH ;
- 24) Statuts du SAF ;
- 25) Habilitation du président du SAF à agir en justice ;
- 26) Statuts du SM ;
- 27) Habilitation du président du SM à agir en justice.