

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 ;
 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 2-4 rue de Harley, 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 6 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 (LDH), 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 : Le décret n° 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 (**Prod. 1**) ainsi que les fiches techniques n°I-5.1 « Le droit de rester en phase juridictionnelle et le caractère suspensif du recours » et n°III-1 « Procédure de retour à la frontière (PRF) » (**Prod. 2**).

Les associations exposantes défèrent cette disposition 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 est entré en application le 12 juin 2026 sur l’ensemble du territoire européen.

Il s’agit d’un ensemble de mesures législatives 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 se présente comme ayant plusieurs objectifs : le renforcement du contrôle aux frontières, 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 3 juin 2026, le gouvernement adoptait un décret n° 2026-451 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.

C'est l'acte 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 (article 2).

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 le décret 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 le décret n° 2026-451 (**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 co-président 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 le décret 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, et une délibération du bureau d'Elena France a été prise en ce sens le 24 juillet 2026 (**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 un décret 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 le décret du 3 juin 2026 (**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 un décret 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 JESUITE DES REFUGIES (JRS) 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 »*.

Ses moyens d'action sont dès lors notamment :

- « - Entreprendre et soutenir toute action en faveur des personnes déplacées par force de leur pays d'origine, dans le respect de leur culture depuis leur arrivée sur le sol français, sans considération d'origine ou de religion. En particulier, elle :*
- *participe à leur accueil, les accompagne fraternellement, et met tout en oeuvre pour qu'elles soient autonomes et actrices de leur parcours;*

- *apporte gratuitement son concours aux demandeurs d'asile et réfugiés dans l'ensemble de leurs démarches juridiques et administratives;*
- *aide, directement ou indirectement, à leur hébergement.*
- *Participer à la formation de ses membres sur la situation des personnes déplacées et sur les questions relatives à l'asile, en France et en Europe;*
- *Promouvoir auprès de l'opinion et des pouvoirs publics toutes les activités favorables au développement de la tradition d'asile, quelle que soit la conjoncture politique et économique. Elle établit à cette fin tous les contacts utiles et elle maintient des liens avec les associations et organismes nationaux et internationaux concernés, en particulier le Réseau JRS International et JRS Europe;*
- *Développer, archiver et diffuser toutes les ressources et compétences communes constituant le savoir-faire de l'association ;*
- *Réaliser, pour ses membres ou pour le compte de tiers, toutes études, recherches ou enquêtes, en rapport avec son objet ;*
- *Organiser toutes manifestations publiques, opérations de promotion, conférences, colloques ou publications, en France et à l'étranger;*
- *S'assurer le concours de tout donateur, partenaire financier, commercial, industriel ou autre, directement concerné par la mission, l'objet ou les activités de l'association, ou susceptible de l'être;*
- *Et plus généralement, entreprendre toute action susceptible de faciliter la réalisation de l'objet.*
- *Afin d'en favoriser la réalisation, l'association peut au besoin fournir toutes prestations de services ou vendre tous produits susceptibles de se rattacher directement ou indirectement à cet objet. ».*

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 un décret 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 (**Prod. 20**).

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 le décret litigieux (**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 (LDH)** (**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 la 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* » (**Prod. 23**).

III-13. Treizièmement, le Syndicat des avocats de France (SAF) 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 le décret litigieux 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.

Sur la justiciabilité des fiches techniques

IV. En deuxième lieu, les dispositions des fiches techniques, qui permettent l'application du décret litigieux, 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.).

IV-2 En l'espèce, il est manifeste que les fiches techniques s'avèrent indissociables des actes réglementaires d'application du Pacte européen sur la migration et l'asile, certains y renvoyant expressément.

Il en va notamment ainsi de la circulaire du 10 juin 2026 qui indique que :

« Vous retrouverez les fiches techniques qui la composent sur le site internet de la direction générale des étrangers en France ».

Concernant le décret litigieux, elles apportent des précisions utiles quant à ses implications concrètes et sur la manière d'appliquer les textes en vue de la mise en œuvre du Pacte en droit français, elles sont dès lors indissociables du décret contesté puisque celui-ci ne peut se lire qu'à travers elles.

Les dispositions contestées des fiches techniques répondent aux conditions de justiciabilité ainsi fixées par la jurisprudence du Conseil d'Etat.

A cet égard, il convient de souligner que ces dernières 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 ces fiches techniques. Elles ont par ailleurs le caractère de lignes directrices pour les agents de l'Etat.

Leur justiciabilité ne fait dès lors aucun doute.

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

Sur l'illégalité

Sur l'illégalité de l'article 1^{er} du décret

V. En premier lieu, l'article 1^{er} du décret litigieux est entaché d'illégalité pour plusieurs raisons.

VI. Premièrement, le décret litigieux est entaché d'illégalité, notamment en ce qu'il méconnaît les dispositions des règlements n° 2024/1348 et n° 2024/1349 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024.

Et ce, en ce que le décret prévoit un champ d'application bien plus large que celui des règlements, avec une vocation à s'appliquer à tous les étrangers et non aux seuls demandeurs d'asile ou d'une protection internationale comparable.

VI-1. En droit, et d'une première part, le règlement n° 2024/1348 prévoit, sous diverses mentions, le champ d'application qui est le sien.

Ainsi, il est exposé, dès les considérants du règlement, que :

« (8) Le présent règlement devrait s'appliquer à toutes les demandes de protection internationale présentées sur le territoire des Etats membres, y compris celles présentées à la frontière extérieure, dans la mer territoriale ou dans les zones de transit des Etats membres, ainsi qu'au retrait d'une protection internationale. Les personnes demandant une protection internationale dans la mer territoriale d'un Etat membre devaient être débarquées à terre et leur demande devrait être examinée conformément au présent règlement.

(9) Le présent règlement devrait s'appliquer aux demandes de protection internationale dans le cadre d'une procédure visant à déterminer si les demandeurs remplissent les conditions pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale conformément au règlement (UE) 2024/1347. Outre la protection internationale, les Etats membres peuvent aussi octroyer d'autres statuts humanitaires nationaux au titre de leur droit national aux personnes qui ne remplissent pas les conditions pour bénéficier du statut de réfugié ou du statut de protection subsidiaire. Afin de rationaliser les procédures en vigueur dans les Etats membres, ceux-ci devraient avoir la possibilité d'appliquer également le présent règlement aux demandes relatives à toute autre protection de ce type ».

Par ailleurs, l'article 2 du même règlement, dédié au champ d'application de ce texte, précise que :

*« Article 2
Champ d'application*

1. Le présent règlement s'applique à toutes les demandes de protection internationale présentées sur le territoire des Etats membres, y compris à la frontière extérieure, dans la mer territoriale ou dans les zones de transit, ainsi qu'au retrait d'une protection internationale.

2. Le présent règlement ne s'applique pas aux demandes de protection internationale ni aux demandes d'asile diplomatique ou territorial déposées auprès des représentations des Etats membres.

3. Les Etats membres peuvent décider d'appliquer le présent règlement aux demandes de protection auxquelles le règlement (UE) 2024/1347 ne s'applique pas ».

D'une seconde part, le règlement n° 2024/1349 prévoit, quant à lui, en son deuxième considérant :

« (2) L'objectif du présent règlement est de rationaliser, de simplifier et d'harmoniser les modalités procédurales des Etats membres en instituant une procédure de retour à la frontière. Cette procédure devrait s'appliquer aux ressortissants de pays tiers et aux apatrides dont la demande a été rejetée dans le cadre de la procédure d'asile à la frontière prévue dans le règlement (UE) 2024/1348 du Parlement européen et du Conseil (ci-après dénommée « procédure d'asile à la frontière »). ».

Par ailleurs, le chapitre premier dédié aux dispositions générales du règlement comporte un article premier relatif au champ d'application de ce dernier :

*« Article premier
Objet et champ d'application*

1. Le présent règlement institue une procédure de retour à la frontière. Il s'applique aux ressortissants de pays tiers et aux apatrides dont la demande a été rejetée dans le cadre de la procédure d'asile à la frontière prévue aux articles 43 à 54 du règlement (UE) 2024/1348 (ci-après dénommée « procédure d'asile à la frontière »). Il prévoit également des règles spécifiques relatives à la procédure de retour à la frontière dans des situations de crise, telles qu'elles sont définies à l'article 1^{er}, paragraphe 4, du règlement (UE) 2024/1359 ».

En outre, il n'est pas inutile de préciser que la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, à laquelle le règlement n° 2024/1349 fait référence, dispose en son article 4 :

« 3. La présente directive s'applique sans préjudice du droit des Etats membres d'adopter ou de maintenir des dispositions plus favorables pour les personnes auxquelles la présente directive s'applique, à condition que ces dispositions soient compatibles avec la présente directive ».

VI-2. En l'espèce, l'article 1^{er} du décret n° 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 (ci-après « le décret n° 2026-451 ») dispose que :

« I. – L'article L. 342-19 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile est abrogé.

II. – Le présent article entre en vigueur à compter du 12 juin 2026. ».

L'article L. 342-19 du CESEDA, avant son abrogation, prévoyait quant à lui que :

« Si le maintien en zone d'attente n'est pas prolongé au terme du délai fixé par la dernière décision de maintien, l'étranger est autorisé à entrer en France sous couvert d'un visa de régularisation de huit jours. Il devra avoir quitté le territoire

français à l'expiration de ce délai, sauf s'il obtient une autorisation provisoire de séjour, un document provisoire délivré à l'occasion d'une demande de titre de séjour ou une attestation de demande d'asile ».

La fiche technique n°III-1 intitulée « Procédure de retour à la frontière (PRF) » prévoit que :

« le visa de régularisation de huit jours jusqu'à présent octroyé par la police aux frontières à l'étranger qui n'avait pas pu être réacheminé à l'issue de son maintien en zone d'attente est désormais supprimé. L'article L. 342-19 est abrogé.

Cette suppression concerne tant le demandeur d'asile à la frontière debouté que l'étranger qui a fait l'objet d'un refus d'entrée sans avoir demandé l'asile à la frontière. » (p. 135 des fiches techniques)

La fiche technique poursuit en indiquant :

« Autrement dit, l'étranger qui n'a pas pu être réacheminé à l'issue des 20 jours de placement en zone d'attente doit en sortir. Il n'est pas possible de le placer immédiatement en retenue pour vérification du droit au séjour (RVDS), les conditions pour le placer en retenue pour vérification du droit au séjour prévues à l'article L. 813-1 n'étant pas remplies. C'est seulement en cas d'interpellation future qu'il sera possible de le placer en RVDS ou en garde à vue. A la sortie de zone d'attente, la préfecture territorialement compétente peut cependant édicter une OQTF prise sur le fondement de l'article L. 611-1 4°, notifiée par l'officier de police judiciaire ou, sous le contrôle de celui-ci, par l'agent de police judiciaire. » (p. 135 des fiches techniques)

Les motifs du décret et de la suppression du visa de régularisation ont été explicitées lors du Conseil des ministres du 3 juin 2026 :

« Toutefois, l'article L. 342 19 du même code, qui prévoit que l'étranger dont le placement en zone d'attente a pris fin est autorisé à entrer sur le territoire sous couvert d'un visa de régularisation de huit jours, est contraire aux exigences du règlement (UE) 2024/1349 s'agissant des conséquences à tirer

de l'échec du réacheminement de l'étranger au terme de la PRF. Le règlement (UE) 2024/1349 dispose en effet que, dans ce cas, l'étranger doit faire l'objet d'une procédure de retour conformément à la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

Afin d'assurer une meilleure cohérence entre le droit européen et le droit interne et une meilleure efficacité de la politique de lutte contre l'immigration irrégulière, il est ainsi nécessaire de ne plus prévoir d'octroi d'un visa de régularisation de huit jours pour l'étranger dont le placement en zone d'attente a pris fin. Une telle évolution nécessite la suppression de l'article L. 342-19 du CESEDA. ».

Il résulte clairement de ce qui précède que l'article L. 342-19 du CESEDA, et, *in fine*, son abrogation, concerne tant les demandeurs d'asile que les étrangers, ces derniers ne relevant toutefois pas, par définition, de la procédure d'asile.

Or, les règlements n° 2024/1348 et n° 2024/1349 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 ne visant, dans leur champ d'application, que les personnes faisant l'objet d'une procédure d'asile ou d'une procédure de protection internationale comparable, excluent les personnes ne relevant pas de ce statut de leur champ d'application.

De surcroît, s'il est vrai que le règlement n° 2024/1349 se réfère bien à la directive 2008/115/CE, celle-ci n'impose en rien l'abrogation du visa de régularisation et propose même, en son article 4, à tout Etat membre de prendre des mesures qui seraient plus favorables aux personnes pour lesquelles ses dispositions s'appliquent.

Dès lors, rien ne justifie la suppression du visa de régulation. En abrogeant l'article L. 342-19 du CESEDA, le gouvernement a méconnu les règlements susmentionnés.

De ce chef, l'annulation s'impose, tant concernant la disposition de l'article 1^{er} du décret que concernant les mentions contestées de la fiche technique.

VII. Deuxièmement, l'article 1^{er} méconnaît les exigences posées par les conventions internationales et les règles issues du droit international général en matière d'interdiction de la torture et des autres actes inhumains, cruels ou dégradants.

VII-1. En droit, et d'une première part, l'article 31 de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, à laquelle la France est partie, dispose que :

« 2. Les Etats contractants n'appliqueront aux déplacements de ces réfugiés d'autres restrictions que celles qui sont nécessaires ; ces restrictions seront appliquées seulement en attendant que le statut de ces réfugiés dans le pays d'accueil ait été régularisé ou qu'ils aient réussi à se faire admettre dans un autre pays. En vue de cette dernière admission, les Etats contractants accorderont à ces réfugiés un délai raisonnable ainsi que toutes facilités nécessaires. ».

D'une seconde part, les conventions internationales et le droit international général prévoient l'interdiction de la torture et des traitements inhumains et dégradants.

Ainsi, l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme prévoit que :

« Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants ».

Cette formulation est reprise *in extenso* par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne en son article 4. Il n'est pas inutile de rappeler que depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne en 2009, la Charte a acquis valeur de traité et constitue dès lors une partie du droit primaire de l'Union européenne.

La Cour européenne des droits de l'homme juge de manière constante que l'expulsion d'un individu qui risque de subir des actes de torture ou des traitements ou peines cruels, inhumains ou dégradants dans un territoire étranger est constitutive d'une violation de l'article 3 précité.

Ainsi, la Cour européenne est venue préciser que :

« 90. En principe, il n'appartient pas aux organes de la Convention de statuer sur l'existence ou l'absence de violations virtuelles de celle-ci. Une dérogation à la règle générale s'impose pourtant si un fugitif allègue que la décision de l'extrader enfreindrait l'article 3 (art. 3) au cas où elle recevrait exécution, en raison des conséquences à en attendre dans le pays de destination ; il y va de l'efficacité de la garantie assurée par ce texte, vu la gravité et le caractère irréparable de la souffrance prétendument risquée (paragraphe 87 ci-dessus).

91. En résumé, pareille décision peut soulever un problème au regard de l'article 3 (art. 3), donc engager la responsabilité d'un État contractant au titre de la Convention, lorsqu'il y a des motifs sérieux et avérés de croire que l'intéressé, si on le livre à l'État requérant, y courra un risque réel d'être soumis à la torture, ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants. Pour établir une telle responsabilité, on ne peut éviter d'apprécier la situation dans le pays de destination à l'aune des exigences de l'article 3. » (Cour EDH, 7 juillet 1989, *Soering c. Royaume-Uni*, n° 14038/88, §§ 90 et 91)

Elle réitérait par la suite régulièrement cette exigence :

« l'expulsion, l'extradition ou toute autre mesure d'éloignement d'un étranger par un Etat contractant peut soulever un problème au regard de l'article 3 de la Convention, et donc engager la responsabilité de l'Etat en cause au titre de la Convention, lorsqu'il y a des motifs sérieux et avérés de croire que l'intéressé, si on l'expulse vers le pays de destination, y courra un risque réel d'être soumis à un traitement contraire à l'article 3. » (Cour EDH, G. C., 23 février 2012, *Hirsi Jamaa et a. c. Italie*, n° 27765/09, § 114 ; Cour EDH, 21 novembre 2019, *Ilias et Ahmed c. Hongrie*, n° 47287/15, § 126)

Elle admet désormais que l'interdiction de la torture revêt une importance primordiale en droit international, reconnue comme une norme impérative de ce dernier :

« 60. L'importance primordiale que revêt l'interdiction de la torture est de plus en plus reconnue, comme en témoignent d'autres

domaines du droit international. Ainsi, la torture est prohibée par l'article 5 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et l'article 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. En son article 2, la Convention des Nations unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants commande à tout Etat partie de prendre des mesures législatives, administratives, judiciaires et autres mesures efficaces pour empêcher que des actes de torture soient commis dans tout territoire sous sa juridiction et, en son article 4, de veiller à ce que tous les actes de torture constituent des infractions au regard de son droit pénal (paragraphe 25-29 ci-dessus). En outre, selon plusieurs décisions de justice, l'interdiction de la torture a désormais valeur de norme impérative, c'est-à-dire de jus cogens. Ainsi, dans son jugement du 10 décembre 1998 en l'affaire Furundzija (paragraphe 30 ci-dessus), le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, en se référant notamment à l'ensemble des règles conventionnelles susmentionnées, a dit que « [e]n raison de l'importance des valeurs qu'il protège, ce principe [interdisant la torture] est devenu une norme impérative ou jus cogens, c'est-à-dire une norme qui se situe dans la hiérarchie internationale à un rang plus élevé que le droit conventionnel et même que les règles du droit coutumier « ordinaire » ». On retrouve des déclarations similaires dans d'autres affaires dont ce même tribunal ou des juridictions nationales – parmi lesquelles la Chambre des lords dans l'affaire ex parte Pinochet (No. 3) – ont eu à connaître. » (Cour EDH, G. C., 21 novembre 2001, Al-Adsani c. Royaume-Uni, n° 35763/97, § 60)

VII-2 En l'espèce, l'article 1^{er} du décret contesté abroge le visa de régularisation pour l'ensemble des personnes étrangères qui seraient placées en zone d'attente.

Dans la mesure où le juge judiciaire ne décidait pas de la nécessité de maintenir l'étranger ou le demandeur d'asile en zone d'attente, ou lorsque le délai maximal de placement en zone d'attente était atteint, l'étranger ou le demandeur d'asile concerné pouvait auparavant entrer sur le territoire muni d'un visa de huit jours et accomplir les démarches en vue de sa régularisation.

Ceci est particulièrement important pour les personnes qui seraient fondées à obtenir l'asile puisqu'elles font face à des risques de persécution élevés.

Supprimer le visa de régularisation entraîne la création d'une situation irrégulière pour ces personnes, qui ne disposent dès lors plus, contrairement à ce que prévoit l'article 31 § 2 de la Convention relative au statut des réfugiés, des facilités nécessaires pour faire valoir leurs droits.

A ce propos, il est à souligner qu'au regard de la fiche technique n°III-1 intitulée « Procédure de retour à la frontière (PRF) » :

*« l'étranger qui n'a pas pu être réacheminé à l'issue des 20 jours de placement en zone d'attente doit en sortir. Il n'est pas possible de le placer immédiatement en retenue pour vérification du droit au séjour (RVDS), les conditions pour le placer en retenue pour vérification du droit au séjour prévues à l'article L. 813-1 n'étant pas remplies. C'est seulement en cas d'interpellation future qu'il sera possible de le placer en RVDS ou en garde à vue. A la sortie de zone d'attente, la préfecture territorialement compétente peut cependant édicter une **OQTF prise sur le fondement de l'article L. 611-1 4°**, notifiée par l'officier de police judiciaire ou, sous le contrôle de celui-ci, par l'agent de police judiciaire. »* (p. 135 des fiches techniques)

Ainsi, dès la sortie de la zone d'attente, la personne concernée n'aura même pas eu le temps de commencer ses démarches de demande d'asile qu'elle pourra déjà être sous le coup d'une OQTF.

Dans la mesure où elles sont mises *de facto* dans une situation d'irrégularité, les personnes en situation de demande d'asile ou de protection internationale se voient injustement opposer des restrictions à la possibilité pour elles d'accéder aux procédures administratives nécessaires afin de faire valoir leurs droits.

Cela est d'autant plus vrai qu'aucune disposition des règlements européens n'impose la suppression du visa de régularisation.

Elles sont dès lors exposées à faire l'objet d'une expulsion, alors même que leur situation pourrait les exposer à être renvoyées vers un pays où

elles sont susceptibles de connaître des actes de torture ou de persécutions graves, puisque précisément, elles demandent l'asile pour ces raisons.

Ainsi, le décret méconnaît les exigences issues des normes européennes et internationales précitées.

L'annulation s'impose à nouveau.

VIII. Troisièmement, au-delà de la question de la protection contre la torture proposée par les normes internationales, différentes normes de valeur supra-réglementaires protègent le droit d'asile et le droit à la protection internationale en eux-mêmes. Le décret, par l'abrogation du visa de régularisation, méconnaît ces dispositions.

VIII-1. En droit, la Convention de Genève de 1951 prévoit en son article 1^{er} que le statut de réfugié doit être octroyé à celui qui :

« craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner. »

Le Préambule de la Constitution de 1946 dispose quant à lui en son quatrième alinéa que :

« Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République. ».

Par ailleurs, l'article L. 512-1 du CESEDA encadre l'octroi du de la protection subsidiaire en ces termes :

« Le bénéfice de la protection subsidiaire est accordé à toute personne qui ne remplit pas les conditions pour se voir reconnaître la qualité de réfugié mais pour laquelle il existe des motifs sérieux

et avérés de croire qu'elle courrait dans son pays un risque réel de subir l'une des atteintes graves suivantes :

1° La peine de mort ou une exécution ;

2° La torture ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants ;

3° S'agissant d'un civil, une menace grave et individuelle contre sa vie ou sa personne en raison d'une violence qui peut s'étendre à des personnes sans considération de leur situation personnelle et résultant d'une situation de conflit armé interne ou international. »

VIII-2. En l'espèce, la suppression du visa de régularisation place le demandeur d'asile dans une situation irrégulière, contrevenant à sa possibilité concrète d'entamer des démarches afin d'obtenir l'asile dans un cadre légal.

Comme il l'a été précédemment rappelé, la fiche technique n°III-1 intitulée « Procédure de retour à la frontière (PRF) » précise que :

*« l'étranger qui n'a pas pu être réacheminé à l'issue des 20 jours de placement en zone d'attente doit en sortir. Il n'est pas possible de le placer immédiatement en retenue pour vérification du droit au séjour (RVDS), les conditions pour le placer en retenue pour vérification du droit au séjour prévues à l'article L. 813-1 n'étant pas remplies. C'est seulement en cas d'interpellation future qu'il sera possible de le placer en RVDS ou en garde à vue. A la sortie de zone d'attente, la préfecture territorialement compétente peut cependant édicter une **OQTF prise sur le fondement de l'article L. 611-1 4°**, notifiée par l'officier de police judiciaire ou, sous le contrôle de celui-ci, par l'agent de police judiciaire. » (p. 135 des fiches techniques)*

Ainsi, dès la sortie de la zone d'attente, la personne concernée n'aura même pas eu le temps de commencer ses démarches de demande d'asile qu'elle pourra être sous le coup d'une OQTF.

Elle sera dès lors concrètement empêchée de pouvoir jouir pleinement de l'accès aux procédures administratives lui permettant d'obtenir l'asile ou une autre forme de protection internationale.

Ainsi, le décret et la fiche technique ont méconnu les dispositions susmentionnées.

De ce chef, l'annulation des dispositions litigieuses du décret et de la fiche technique attaqués s'impose irrémédiablement.

IX. Quatrièmement, le décret litigieux, en abrogeant le visa de régularisation, présente un risque de violation des dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme en matière de droit à la liberté et à la sûreté.

IX-1. En droit, et sur le plan conventionnel, l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose que :

**« Article 5
Droit à la liberté et à la sûreté »**

1. Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales :

[...]

f) s'il s'agit de l'arrestation ou de la détention régulières d'une personne pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire, ou contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours ».

La Cour européenne est venue apporter des précisions quant à la possibilité de maintenir des étrangers en zone d'attente au regard des exigences de l'article 5 de la Convention, **notamment en ce qui concerne un maintien excessif en tel lieu :**

« La Cour doit déterminer en premier lieu si le placement des requérants en zone de transit s'analyse en une privation de liberté au sens de l'article 5 de la Convention, la question de leur maintien à Merksplas ne prêtant, à cet égard, pas à controverse. La Cour rappelle qu'elle a déjà considéré que le maintien d'étrangers dans la zone internationale comporte une restriction à la liberté qui ne

saurait être assimilée en tous points à celle subie dans des centres de rétention. Toutefois, un tel maintien n'est acceptable que s'il est assorti de garanties adéquates pour les personnes qui en font l'objet et ne se prolonge pas de manière excessive. Dans le cas contraire, la simple restriction à la liberté se transforme en privation de liberté (*Amuur c. France*, arrêt du 25 juin 1996, Recueil 1996-III, § 43). Or, le maintien des requérants en zone de transit n'est pas intervenu à leur arrivée dans le pays, mais plus d'un mois plus tard, et il faisait suite à des décisions ordonnant leur remise en liberté. En outre, décidé pour une période indéterminée, il s'est poursuivi pendant quinze et onze jours, respectivement. Par ailleurs, la simple possibilité pour les requérants de quitter volontairement le pays ne saurait exclure une atteinte à la liberté (*Amuur*, précité, § 48). La Cour conclut que le maintien des requérants dans la zone de transit de l'aéroport équivalait en fait à une privation de liberté. » (Cour EDH, 24 janvier 2008, *Riad et Idiab c. Belgique*, n° 29787/03 et n° 29810/03, § 68).

Au regard des exigences posées par l'article 5 § 1^{er}, la Cour européenne considère de manière constante que **le principe de sécurité juridique doit être particulièrement observé, c'est-à-dire que le cadre juridique de privation de liberté doit être clairement établi** :

« La Cour doit donc vérifier si le droit interne lui-même est conforme à la Convention, y compris aux principes généraux qui y sont énoncés ou sous-entendus. Sur ce dernier point, la Cour souligne que, lorsqu'il s'agit d'une privation de liberté, il est particulièrement important que le principe général de sécurité juridique soit respecté. En stipulant que toute privation de liberté doit être effectuée « conformément à une procédure prévue par la loi », l'article 5, paragraphe 1, ne se contente pas de renvoyer au droit interne ; à l'instar des expressions « conformément à la loi » et « prévues par la loi » figurant au deuxième alinéa des articles 8 à 11, il se rapporte également à la « qualité de la loi », exigeant que celle-ci soit compatible avec l'État de droit, concept inhérent à tous les articles de la Convention. La « qualité de la loi » dans ce sens implique que, lorsqu'une loi nationale autorise la privation de liberté, celle-ci doit être suffisamment accessible, précise et prévisible dans son application, afin d'éviter tout risque d'arbitraire (voir *Nasrulloev c. Russie*, n° 656/06, § 66, 11 octobre 2007 ; *Khudoyorov c. Russie*, n° 6847/02, § 125, CEDH

2005-X ; *Ječius c. Lituanie*, n° 34578/97, § 56, CEDH 2000-IX ; *Baranowski c. Pologne*, n° 28358/95, §§ 50-52, CEDH 2000-III ; *et Amuur, précité*). » (Cour EDH, 15 novembre 2011, *Longa Yonkeu c. Lettonie*, n° 57229/09, § 120)

Elle précise en outre que :

*« La privation de liberté doit également être « régulière ». En matière de « régularité » d'une détention, y compris l'observation des « voies légales », la Convention renvoie pour l'essentiel à la législation nationale et consacre l'obligation d'en observer les normes de fond comme de procédure, mais elle exige de surcroît la conformité de toute privation de liberté au but de l'article 5 : protéger l'individu contre l'arbitraire (*Herczegfalvy c. Autriche*, 24 septembre 1992, § 63, série A no 244, et *L.M. c. Slovénie*, no 32863/05, § 121, 12 juin 2014). En exigeant que toute privation de liberté soit effectuée « selon les voies légales », l'article 5 § 1 impose en premier lieu que toute arrestation ou détention ait une base légale en droit interne. Toutefois, ces termes ne se bornent pas à renvoyer au droit interne. Ils concernent aussi la qualité de la loi ; ils la veulent compatible avec la prééminence du droit, notion inhérente à l'ensemble des articles de la Convention (*Amuur, précité*, § 50, et *Abdolkhani et Karimnia, précité*, § 130). »* (Cour EDH, 1^{er} septembre 2015, *Khlaifia et a. c. Italie*, n° 16483/12, § 63)

Enfin, il convient d'observer selon elle que :

« 92. Par ailleurs, toute privation de liberté doit non seulement relever de l'une des exceptions prévues aux alinéas a) à f), mais aussi être « régulière ». En matière de « régularité » d'une détention, y compris d'observation des « voies légales », la Convention renvoie pour l'essentiel à la législation nationale et consacre l'obligation d'en observer les normes de fond comme de procédure. Toutefois, le respect du droit national n'est pas suffisant : l'article 5 § 1 exige de surcroît la conformité de toute privation de liberté avec le but consistant à protéger l'individu contre l'arbitraire. Il est un principe fondamental selon lequel nulle détention arbitraire ne peut être compatible avec l'article 5 § 1, et la notion d'« arbitraire » que contient cette disposition va au-delà du défaut de conformité avec le droit national, de sorte qu'une privation de liberté peut être régulière selon la législation interne

tout en étant arbitraire et donc contraire à la Convention (Saadi, précité, § 67).

93. Pour ne pas être taxée d'arbitraire, la mise en œuvre de pareille mesure de détention doit donc se faire de bonne foi ; elle doit aussi être étroitement liée au but consistant à empêcher une personne de pénétrer irrégulièrement sur le territoire ; en outre, le lieu et les conditions de détention doivent être appropriés, car « une telle mesure s'applique non pas à des auteurs d'infractions pénales mais à des étrangers qui, craignant souvent pour leur vie, fuient leur propre pays » ; enfin, la durée de la détention ne doit pas excéder le délai raisonnable nécessaire pour atteindre le but poursuivi (ibid., § 74 ; voir aussi A. et autres c. Royaume-Uni, [GC], no 3455/05, § 164, CEDH 2009, et Louled Massoud, précité, § 62). » (Cour EDH, 23 juillet 2013, Suso Musa c. Malte, n°42337/12, §§ 92 et 93).

En droit interne, le visa de régularisation de l'article L. 342-19 du CESEDA permettait de délimiter la frontière séparant deux régimes : celui de l'étranger qui fait l'objet d'un refus d'entrer sur le territoire français, celui-ci pouvant ainsi être exécuté d'office, d'une part, et celui de l'étranger, qui est sorti de la zone d'attente et qui doit donc être considéré comme étant entré sur le territoire français, et qui peut dès lors faire l'objet d'une obligation de quitter le territoire français, d'autre part, ce dont le premier ne peut pas faire objet.

Le Conseil d'Etat précisait à ce titre que :

« En premier lieu, la situation d'un étranger qui n'est pas entré sur le territoire français est régie par les dispositions citées ci-dessus du livre II du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, relatif à l'entrée en France, et en particulier s'agissant des personnes qui se présentent à la frontière, par celles contenues au chapitre III du titre 1er de ce livre relatif au refus d'entrée. Les mesures d'éloignement du territoire national prévues au livre V de ce code, notamment l'obligation de quitter le territoire français, ne lui sont pas applicables. Par conséquent, dès lors qu'un étranger qui n'est pas ressortissant d'un pays membre de l'Union européenne se trouve en zone aéroportuaire, en transit ou en zone d'attente, il peut faire l'objet d'un refus d'entrée, lequel pourra être exécuté d'office en application des dispositions précitées des articles L.

213-2 et L. 213-3 de ce code, mais non d'une obligation de quitter le territoire français, ne pouvant être regardé comme entré sur le territoire français. » (CE, Avis, 28 juin 2019, n° 426666)

A ce propos, et à titre d'illustration, la Cour administrative de Paris a pu juger que :

« 4. Il résulte de ces dispositions que la situation d'un étranger qui n'est pas entré sur le territoire français est régie par les dispositions citées ci-dessus du livre III du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, relatif à l'entrée en France, et en particulier s'agissant des personnes qui se présentent à la frontière, par celles contenues au chapitre II du titre III de ce livre relatif au refus d'entrée. Les mesures d'éloignement du territoire national prévues au livre VI de ce code, notamment l'obligation de quitter le territoire français, ne lui sont pas applicables. Par conséquent, dès lors qu'un étranger qui n'est pas ressortissant d'un pays membre de l'Union européenne se trouve en zone aéroportuaire, en transit ou en zone d'attente, il peut faire l'objet d'un refus d'entrée, lequel pourra être exécuté d'office en application des dispositions précitées de ce code, mais non d'une obligation de quitter le territoire français, ne pouvant être regardé comme entré sur le territoire français. Il n'y a pas lieu de distinguer, à cet égard, entre une situation où cet étranger exprime le désir d'entrer sur le territoire français et une situation où il ne formule pas ce souhait.

5. En outre, le ressortissant étranger qui a fait l'objet d'une décision de refus d'entrée et de placement en zone d'attente et qui a refusé d'obtempérer à un réacheminement pris pour l'application de cette décision ne peut être regardé comme entré en France de ce seul fait. Tel est le cas, toutefois, s'il a été placé en garde à vue à la suite de ce refus, à moins que les locaux de la garde à vue soient situés dans la zone d'attente. Doit également être regardé comme entré sur le territoire français l'étranger ayant fait l'objet d'une décision de refus d'entrée, et pénétrant sur le territoire en application des dispositions précitées de l'article L. 342-19 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile à l'issue de la dernière prolongation par le juge des libertés et de la détention de son maintien en zone d'attente. » (CAA de Paris, 8^{ème} chambre, 21 octobre 2024, 24PA00652)

IX-2. En l'espèce, en abrogeant l'article L. 342-19 du CESEDA, le décret crée une situation d'irrégularité de l'étranger de fait, sans en préciser les implications exactes.

Dans la mesure où le visa de régularisation n'existe plus, le décret fait courir le risque d'un accroissement des mesures de prolongation du placement en zone d'attente, au-delà de ce qui aurait été estimé comme non-excessif dans le cadre des dispositions antérieures.

Par ailleurs, il fait également courir le risque de créer des situations de prolongations *de facto* de maintien en zone d'attente puisque le visa de régularisation était jusqu'à présent attribué aux personnes autorisées à quitter la zone d'attente et d'entrer sur le territoire, ou celles dont le prolongement de cette situation avait été refusée par le juge des libertés et de la détention.

Des situations de maintien excessif en zone d'attente verront nécessairement le jour.

De ce seul fait, le décret a méconnu les exigences posées par l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Par ailleurs, le visa de régularisation permettait de déterminer avec précision le cadre juridique dans lequel s'inscrivait l'étranger, avec des conséquences qui pouvaient être lourdes dans la mesure où le visa de régularisation permettait à l'étranger d'être considéré comme entré sur le territoire français, il ne pouvait dès lors plus faire l'objet d'un refus d'entrée, mais seulement d'une obligation de quitter le territoire français, ces deux procédures obéissant à un régime différent.

Au regard de la fiche technique n°III-1 intitulée « Procédure de retour à la frontière (PRF) »:

«l'étranger qui n'a pas pu être réacheminé à l'issue des 20 jours de placement en zone d'attente doit en sortir. Il n'est pas possible de le placer immédiatement en retenue pour vérification du droit au séjour (RVDS), les conditions pour le placer en retenue pour vérification du droit au séjour prévues à l'article L. 813-1 n'étant pas remplies. C'est seulement en cas d'interpellation future qu'il sera possible de le placer en RVDS ou en garde à vue. A la sortie

de zone d'attente, la préfecture territorialement compétente peut cependant édicter une OQTF prise sur le fondement de l'article L. 611-1 4°, notifiée par l'officier de police judiciaire ou, sous le contrôle de celui-ci, par l'agent de police judiciaire. » (p. 135 des fiches techniques)

On observe donc que la situation juridique dans pareils cas apparaît complexe et peu intelligible, d'autant que l'article L. 611-1 4° du CESEDA mentionné par la fiche dispose 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° ».

Les documents dont il est fait mention sont le titre de séjour, le document provisoire à l'occasion d'une demande de titre de séjour et l'autorisation provisoire de séjour.

Or, selon la fiche technique, l'obligation de quitter le territoire français pourrait s'appliquer dès la sortie de la zone d'attente, alors même que l'étranger ou celui qui prétend à l'asile n'est pas mis en possibilité d'obtenir les documents provisoires lui permettant de rester en France, puisqu'il est placé dans une situation d'irrégularité de fait immédiatement à sa sortie de zone d'attente.

Cette situation n'apparaît en outre pas nécessaire, au regard du standard posé par la Cour européenne, afin de satisfaire à l'objectif de lutte contre l'immigration irrégulière, dans la mesure où elle a vocation à s'appliquer à l'ensemble des personnes autorisées à sortir de zone d'attente, sans distinction.

Dans la mesure où le décret abroge l'article L. 342-19 du CESEDA, et ainsi, le visa de régularisation permettant à l'étranger d'entrer sur le territoire, la situation juridique de ce dernier apparaît floue, au mépris

des exigences de sécurité juridique posées par la Convention européenne des droits de l'homme et la jurisprudence de la Cour.

Le décret et la fiche technique méconnaissent donc à nouveau les exigences posées à l'article 5 de la Convention.

L'annulation s'impose ainsi de ce chef.

Au-delà de l'article 1^{er} du décret, l'article 2 est également entaché d'illégalité.

Sur l'illégalité de l'article 2 du décret

X. En deuxième lieu, l'article 2 du décret est entaché d'illégalité pour plusieurs raisons.

XI. Premièrement, l'illégalité de l'article 2 du décret contesté résulte de sa violation directe du règlement 2024/1348.

XI-1. En droit, le règlement 2024/1348 dispose, en son article 67 § 7, que :

« Les États membres fixent les délais suivants dans leur droit national pour l'introduction, par les demandeurs, les personnes faisant l'objet d'un retrait d'une protection internationale et les personnes reconnues comme pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, d'un recours contre les décisions visées au paragraphe 1:

- a) entre un minimum de cinq jours et un maximum de dix jours dans le cas d'une décision rejetant une demande au motif qu'elle est irrecevable, implicitement retirée, infondée ou manifestement infondée si, au moment de la décision, l'une des circonstances visées à l'article 42, paragraphe 1 ou 3, s'applique;*
- b) entre un minimum de deux semaines et un maximum d'un mois dans tous les autres cas. ».*

Le délai de l'article 67 § 7 a) ne peut donc s'appliquer que dans les cas où la procédure accélérée est applicable.

Les circonstances mentionnées à l'article 42 § 1^{er} sont ainsi les suivantes :

« 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:

- a) le demandeur n'a soulevé, en introduisant sa demande et en exposant les faits, que des questions sans pertinence au regard de l'examen visant à déterminer s'il remplit les conditions requises pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale au titre du règlement (UE) 2024/1347;
- b) le demandeur a fait des déclarations manifestement incohérentes ou contradictoires, ou manifestement fausses ou peu plausibles, ou des déclarations qui contredisent des informations pertinentes et disponibles sur le pays d'origine, ce qui rend sa demande visiblement peu convaincante quant à déterminer s'il remplit les conditions requises pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale au titre du règlement (UE) 2024/1347;
- c) après avoir eu la pleine possibilité d'exposer des motifs valables, le demandeur est considéré comme ayant intentionnellement induit les autorités en erreur en présentant de fausses informations ou de faux documents ou en dissimulant des informations ou des documents pertinents, en ce qui concerne en particulier son identité ou sa nationalité, qui auraient pu influencer la décision dans un sens défavorable ou qu'il existe des raisons évidentes de considérer que le demandeur, de mauvaise foi, a procédé à la destruction ou s'est défait d'un document d'identité ou de voyage afin d'empêcher que soient établies son identité ou sa nationalité;
- d) le demandeur ne présente une demande qu'afin de retarder, d'empêcher ou d'éviter l'exécution d'une décision relative à son éloignement du territoire d'un État membre;

- e) *un pays tiers peut être considéré comme un pays d'origine sûr pour le demandeur au sens du présent règlement;*
- f) *il existe des motifs raisonnables de considérer que le demandeur constitue un danger pour la sécurité nationale ou l'ordre public des États membres, 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;*
- g) *la demande est une demande ultérieure qui n'est pas irrecevable;*
- h) *le demandeur est entré ou a prolongé son séjour illégalement sur le territoire d'un État membre et, sans motif valable, ne s'est pas présenté aux autorités compétentes ou n'a pas présenté une demande de protection internationale le plus rapidement possible compte tenu des circonstances de son entrée;*
- i) *le demandeur est entré légalement sur le territoire d'un État membre, et sans motif valable, n'a pas présenté une demande de protection internationale le plus rapidement possible compte tenu des motifs de sa demande; ce point est sans préjudice du besoin d'une protection internationale apparaissant sur place; ou*
- j) *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.*

Lorsque l'Agence pour l'asile a élaboré une note d'orientation relative à un pays d'origine, conformément à l'article 11 du

règlement (UE) 2021/2303, indiquant qu'un changement important est intervenu dans le pays tiers concerné depuis la publication des données Eurostat pertinentes, les États membres se réfèrent à cette note d'orientation pour l'application du premier alinéa, point j), du présent paragraphe. ».

Celles de l'article 42 § 3 concernent uniquement le mineur non accompagné :

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

- a) le demandeur provient d'un pays tiers qui peut être considéré comme un pays d'origine sûr au sens du présent règlement;*
- 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;*
- c) la demande est une demande ultérieure qui n'est pas irrecevable;*
- d) après avoir eu la pleine possibilité d'exposer des motifs valables, le demandeur est considéré comme ayant intentionnellement induit les autorités en erreur en présentant de fausses informations ou de faux documents ou en dissimulant des informations ou des documents pertinents, en ce qui concerne en particulier son identité ou sa nationalité, qui auraient pu influencer la décision dans un sens défavorable ou qu'il existe des raisons évidentes de considérer que le demandeur, de mauvaise foi, a procédé à la destruction ou s'est défait d'un document d'identité ou de voyage afin d'empêcher que soient établies son identité ou sa nationalité; ou*
- e) 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 la 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.

Lorsque l'Agence pour l'asile a élaboré une note d'orientation relative à un pays d'origine, conformément à l'article 11 du règlement (UE) 2021/2303, indiquant qu'un changement important est intervenu dans le pays tiers concerné depuis la publication des données Eurostat pertinentes, les États membres se réfèrent à cette note d'orientation pour l'application du premier alinéa, point e), du présent paragraphe. ».

Les cas de l'article 42 §§1 et 3 auxquels l'article 67 du règlement 2024/1348 fait référence sont donc **limitativement énumérés**.

Enfin, il est inscrit à l'article 38 1. c) du règlement 2024/1348 que :

« 1. L'autorité responsable de la détermination peut apprécier la recevabilité d'une demande dans le respect des principes de base et des garanties fondamentales énoncées au chapitre II, et peut être autorisée en vertu du droit national à rejeter une demande au motif qu'elle est irrecevable lorsque l'un des motifs suivants est applicable :

[...]

c) un Etat membre autre que l'Etat membre examinant la demande a accordé au demandeur une protection internationale. ».

XI-2. En l'espèce, l'article 2 du décret 2026-451 dispose que :

*« I. – Le second alinéa de l'article L. 532-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile est abrogé.
II. – L'article R. 532-10 du même code est remplacé par les dispositions suivantes :*

« Art. R. 532-10. - Les recours contre les décisions de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides sont exercés, à peine d'irrecevabilité, dans un délai d'un mois à compter de leur notification.

« Par dérogation au premier alinéa, les recours sont exercés, à peine d'irrecevabilité, dans un délai de dix jours à compter de leur notification lorsqu'ils sont formés contre les décisions d'irrecevabilité et contre les décisions de rejet prises à l'issue de la procédure accélérée prévue par l'article 42 du règlement (UE) n° 2024/1348.

« Le délai de recours ainsi que les voies de recours ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés dans la notification de la décision. »

III. – Les dispositions du présent article sont applicables aux recours formés auprès de la Cour nationale du droit d'asile contre les décisions mentionnées à l'article L. 532-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prises sur les demandes introduites à compter du 12 juin 2026. ». ».

La fiche technique n°I-5.1 « Le droit de rester en phase juridictionnelle et le caractère suspensif du recours » prévoit que :

« Si l'OFPRA a pris une décision d'irrecevabilité au motif que le demandeur est bénéficiaire d'une protection internationale dans un autre Etat membre (article 38 paragraphe 1 point c) du règlement (UE) 2024/1348 « Procédure », le délai est de 10 jours à compter de la notification de la décision de l'OFPRA (en application du 2ème alinéa de l'article R. 532-10 du CESEDA). » (p. 75 des fiches technique)

Le délai de recours de dix jours imposé par le décret litigieux ne peut donc être applicable aux personnes bénéficiaires d'une protection internationale dans un Etat membre, un Etat tiers ou aux personnes formulant une demande ultérieure, dans la mesure où elles ne sont pas visées par les cas limitativement énumérés par l'article 42 du règlement n° 2024/1348.

Ce faisant, le décret comme la fiche technique ont méconnu le règlement n° 2024/1348, l'annulation des dispositions litigieuses du décret et de la fiche technique s'impose donc irrémédiablement.

XII. Deuxièmement, l'article 2 est entaché d'illégalité en ce que le gouvernement a commis une erreur de droit, en méconnaissant en particulier des normes de droit primaire de l'Union européenne.

XII-1. En droit, 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 31 § 2 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 n'appliqueront aux déplacements de ces réfugiés d'autres restrictions que celles qui sont nécessaires; ces restrictions seront appliquées seulement en attendant que le statut de ces réfugiés dans le pays d'accueil ait été régularisé ou qu'ils aient réussi à se faire admettre dans un autre pays. En vue de cette dernière admission, les Etats contractants accorderont à ces réfugiés un délai raisonnable ainsi que toutes facilités nécessaires. »

Par ailleurs, la Charte des droits fondamentaux, ayant valeur de traité depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, aborde quant à elle du droit à un recours effectif :

« Article 47

Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial

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. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi. Toute personne a la possibilité de se faire conseiller, défendre et représenter. Une aide juridictionnelle est accordée à ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, dans la mesure où cette aide serait nécessaire pour assurer l'effectivité de l'accès à la justice. »

Il n'est pas inutile de rappeler la teneur de l'article 52 de ce même texte qui dispose en son troisième paragraphe que :

« Dans la mesure où la présente Charte contient des droits correspondant à des droits garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère ladite convention. Cette disposition ne fait pas obstacle à ce que le droit de l'Union accorde une protection plus étendue. »

Il convient dès lors de se référer à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de droit à un recours effectif, ce droit étant garanti par l'article 13 de la Convention.

La Cour européenne des droits de l'homme veille à ce que l'ensemble des droits garantis par la Convention le soient de manière effective, dans la mesure où la Convention « *a pour but de protéger des droits non pas théoriques et illusoires, mais concrets et effectifs* » (Cour EDH, 9 octobre 1979, *Airey c. Irlande*, n° 6289/73, § 23).

Elle juge qu'il est d'une importance cruciale que la Convention soit interprétée et appliquée d'une manière qui en rende les droits pratiques et effectifs, et non théoriques et illusoires (Cour EDH, G. C., 28 mai 2002, *Stafford c. Royaume-Uni*, n° 46296/99, § 68).

La Cour européenne considère à ce propos que le caractère trop bref d'un délai de recours peut contrevenir au droit à un recours effectif :

« Ainsi, quant à l'effectivité du système de droit interne pris dans son ensemble, la Cour constate que si les recours exercés par le requérant étaient théoriquement disponibles, leur accessibilité en pratique a été limitée par plusieurs facteurs, liés pour l'essentiel au classement automatique de sa demande en procédure prioritaire, à la brièveté des délais de recours à sa disposition et aux difficultés matérielles et procédurales d'apporter des preuves alors que le requérant se trouvait en détention ou en rétention. » (Cour EDH, 2 février 2012, *I. M. c. France*, n° 9152/09, § 154)

En l'espèce, l'article 2 du décret litigieux institue à l'article R. 532-10 du CESEDA les délais suivants :

« Les recours contre les décisions de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides sont exercés, à peine d'irrecevabilité, dans un délai d'un mois à compter de leur notification.

« Par dérogation au premier alinéa, les recours sont exercés, à peine d'irrecevabilité, dans un délai de dix jours à compter de leur notification lorsqu'ils sont formés contre les décisions d'irrecevabilité et contre les décisions de rejet prises à l'issue de la procédure accélérée prévue par l'article 42 du règlement (UE) n° 2024/1348.

« Le délai de recours ainsi que les voies de recours ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés dans la notification de la décision ». ».

Cet article ne fait que transposer en droit national des 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 67 § 7 du règlement n° 2024/1348, qui prévoit que :

« Les États membres fixent les délais suivants dans leur droit national pour l'introduction, par les demandeurs, les personnes faisant l'objet d'un retrait d'une protection internationale et les personnes reconnues comme pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, d'un recours contre les décisions visées au paragraphe 1 :

- a) entre un minimum de cinq jours et un maximum de dix jours dans le cas d'une décision rejetant une demande au motif qu'elle est irrecevable, implicitement retirée, infondée ou manifestement infondée si, au moment de la décision, l'une des circonstances visées à l'article 42, paragraphe 1 ou 3, s'applique ;*
- b) entre un minimum de deux semaines et un maximum d'un mois dans tous les autres cas. »*

Dans ces conditions, les associations requérantes soutiennent que l'article 2 est entaché d'illégalité, dans la mesure où les dispositions du règlement sont elles-mêmes contraires aux règles primaires du droit de l'Union européenne. En effet, le délai ramené à une période de cinq à dix jours en fonction de l'Etat pour un panel extrêmement varié de situations pose la question de l'effectivité de ce recours.

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 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 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 un délai compris entre cinq et dix jours dans le cas d'une décision rejetant une demande au motif qu'elle est irrecevable, implicitement retirée, infondée ou manifestement infondée si, au moment de la décision, l'une des circonstances visées à l'article 42, paragraphe 1 ou 3, s'applique, méconnaissent-elles les exigences posées par l'article 78 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, 31 § 2 de la Convention de Genève du 28 juillet 1951

*et 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,
qui garantissent l'existence d'un temps suffisant pour garantir
l'effectivité du recours intenté ? »*

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** le décret n° 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 ;
- **ANNULER** les dispositions illégales de la fiche technique n°I-5.1 (intitulée « *Le droit de rester en phase juridictionnelle et le caractère suspensif du recours* ») et de la fiche technique n°III-1 (intitulée « *Procédure de retour à la frontière (PRF)* »)
- **SAISIR** le cas échéant, la Cour de justice de l'Union européenne de la question préjudicielle suivante :

« 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 un délai compris entre cinq et dix jours dans le cas d'une décision rejetant une demande au motif qu'elle est irrecevable, implicitement retirée, infondée ou manifestement infondée si, au moment de la décision, l'une des circonstances visées à l'article 42, paragraphe 1 ou 3, s'applique, méconnaissent-elles les exigences posées par l'article 78 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, 31 § 2 de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 et 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui garantissent l'existence d'un temps suffisant pour garantir l'effectivité du recours intenté ? »

- **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.