

**Contrôles et enfermement aux frontières :
outils d'une politique raciste décomplexée**

**La mise en œuvre du Pacte européen sur la migration et l'asile
et de la réforme du code frontières Schengen aux frontières
françaises**

Janvier 2026

Sommaire

Abréviations.....	4
Introduction	5
Le renforcement des contrôles aux frontières extérieures au cœur du Pacte	9
La non-entrée sur le territoire : une fiction centrale du Pacte	9
La théorie politique de la fiction de non-entrée	10
Origine et construction politique de la fiction de non-entrée	10
Consécration de la fiction de non-entrée.....	12
Fiction de non-entrée et droits fondamentaux : l'impossible compatibilité.....	14
La fiction de non-entrée favorisant « l'état d'exception » des droits fondamentaux des personnes étrangères aux frontières	14
Les conséquences de la fiction de non-entrée pour les personnes étrangères.....	16
Trier pour mieux contrôler.....	18
Les contours de la procédure de filtrage.....	18
Les objectifs de la procédure de filtrage	18
Les différentes étapes du filtrage	19
Les personnes concernées par le filtrage	22
Les modalités du filtrage	24
L'issue de la procédure de filtrage.....	26
La violation des droits des personnes étrangères au cours du filtrage	26
L'absence de recours contre le formulaire de filtrage	26
La privation de liberté des personnes étrangères soumises au filtrage	27
Les droits des personnes soumises au filtrage	29
Le contrôle de la procédure de filtrage	31
Les procédures découlant du filtrage	32
La procédure d'asile à la frontière.....	33
Les personnes concernées par la procédure d'asile à la frontière.....	33
Les phases de la procédure asile à la frontière	39
Du manifestement infondé à l'examen au fond de la demande d'asile à la frontière	40
La détermination de l'État membre responsable ou l'affirmation de la procédure Dublin à la frontière	42
Les droits et obligations des personnes dont l'asile est examiné à la frontière	42
Vers l'enfermement généralisé des personnes en quête de protection aux frontières	45
Le contrôle des procédures d'asile aux frontières.....	47
Les procédures de « retour »	47
Pour les personnes qui n'ont pas demandé l'asile à la frontière	47
Pour les personnes dont la demande d'asile à la frontière a été rejetée	48
Le droit au recours dans les procédures « frontière »	49
Les situations de crise et de force majeure.....	51
La réforme du code frontières Schengen ou le leurre de la restauration d'un espace de libre circulation.....	57
Le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures : une exception devenue la règle.....	58
Le règlement (UE) 2016/399 : la codification des mesures de restriction de la liberté de circulation.....	59
Liberté de circulation : oui mais.....	59
L'encadrement limité du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures (RCFI) dans le code frontières Schengen (CFS) de 2016	60
Quand la liberté de circulation devient l'exception : l'argument sécuritaire	63
La fin de la liberté de circulation au sein de l'espace Schengen : le cas de la France	64
L'exception qui devient la règle : dix années de RCFI en France	64
Des pratiques françaises illégales malgré une jurisprudence européenne claire	65
Quand le Conseil d'État et la Commission européenne soutiennent les dérives du gouvernement français	66
Le règlement (UE) 2024/1717 : une réforme qui valide et codifie les dérives des États membres	70
La question migratoire au cœur de la réforme.....	71

Un cadre plus souple pour le RCFI	73
Les pratiques de la France en contradiction avec le nouveau code frontières Schengen.....	77
Réforme du CFS : placer le contrôle migratoire en dehors du RCFI.....	78
Les vérifications aux frontières, une alternative fallacieuse aux contrôles	78
Les contrôles dits « Schengen ».....	79
Les nouvelles vérifications aux frontières	80
Procédures simplifiées de contrôles et de renvois aux frontières intérieures.....	82
Les accords bilatéraux.....	82
La procédure de transfert.....	85
La santé publique : motif consacré de la justification des contrôles aux frontières extérieures et intérieures de l'espace Schengen	89
Le mécanisme de « sauvegarde de l'espace Schengen »	89
Le règlement d'exécution : la prévention de santé publique comme nouvelle restriction de l'accès au territoire européen	90
Conclusion : Pacte, code frontières Schengen et directive de 2002 : 3 réformes pour un même objectif : le renforcement de la criminalisation des migrations.....	93
Annexes	97
Annexe 1 : Liste des textes européens contenus dans la note.....	98
Annexe 2 - Tableau récapitulatif des périodes et motifs de RCFI en France entre 2006 (date d'entrée en vigueur du code frontières Schengen) et 2015.....	100
Annexe 3 : Tableau récapitulatif des périodes et motifs de RCFI en France entre 2015 et 2024	101
Annexe 4 - Notification par les États membres de la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures conformément aux articles 25 et 28 et suivants du code frontières Schengen – Tableau récapitulatif 2024 et 2025 (lecture antéchronologique)	103
Annexe 5 : Anafé, La frontière n'est pas une ligne, Brève 2023.....	112

Abréviations

ADN	Acide désoxyribonucléique
ANAFE	Association nationale d'assistance aux frontières pour les personnes étrangères
ANEF	Administration numérique pour les étrangers en France
CAFI	Coordination des actions aux frontières intérieures
CCPD	Centre de coopération policière et douanière
CE	Conseil d'État
CEDH	Cour européenne des droits de l'Homme
CESEDA	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
CFS	Code frontières Schengen
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CNDA	Cour nationale du droit d'asile
CRA	Centre de rétention administrative
DGDDI	Direction générale des douanes et des droits indirects
DNPAF	Direction nationale de la police aux frontières
ECDC	Centre européen de prévention et de contrôle des maladies
FRA	Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne
FRONTEX	Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes
INTERPOL	Organisation internationale de police criminelle
OFII	Office français de l'immigration et de l'intégration
OPRA	Office français de protection des réfugiés et apatrides
ONU	Organisation des Nations unies
PPA	Point de passage autorisé
PAF	Police aux frontières
RCFI	Rétablissement des contrôles aux frontières intérieures
SAR	Sea and rescue
SPADA	Structure de premier accueil des demandeurs d'asile
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
UE	Union européenne
UE-Lisa	Agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice
UNHCR/HCR	Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés
ZA	Zone d'attente
ZAPI	Zone d'attente pour les personnes en instance (lieux d'hébergement de la zone d'attente de Roissy)

Fichiers

CIR	Répertoire commun de données d'identité
ECRIS-TCN	Système centralisé permettant d'identifier les États membres détenant des informations relatives aux condamnations concernant des ressortissants de pays tiers et des apatrides
EES	Système d'entrée et de sortie
ESP	Portail de recherche européen
ETIAS	Système européen d'information et d'autorisation de voyage
EURODAC	EU Biometric data-base
EUROPOL	European police office
SIS II	Système d'information Schengen
VIS	Visa information system

Langage inclusif

L'Anafé a choisi d'utiliser un langage « non sexiste » par souci d'égalité entre les genres. Cette note est donc rédigée dans la mesure du possible en utilisant un langage inclusif. Par exemple, le choix a été fait d'écrire « personnes en migration » ou « personnes exilées » plutôt que « migrants ». Cependant pour des commodités de lecture, le « point médian » n'est, sauf exception, pas utilisé.

Introduction

En mai 2024, l'Union européenne (UE) a adopté un ensemble de textes présenté comme une modification en profondeur de la politique migratoire européenne. L'ensemble des textes composant le Pacte européen sur la migration et l'asile (nommé ci-après « Pacte ») a été publié au Journal officiel de l'Union européenne le 22 mai 2024¹. L'entrée en vigueur est prévue le 12 juin 2026 ou le 1^{er} juillet 2026 selon les règlements².

Le Pacte est proposé comme un tout qui ne peut fonctionner que si l'ensemble des pays membres le mettent en œuvre. Déjà, deux États ont annoncé qu'ils ne l'appliqueraient pas³. Pour les autres, la course contre la montre a été enclenchée. Chaque État membre doit conformer son droit national aux nouvelles exigences européennes. Pour ce faire, il est nécessaire d'établir un plan national de mise en œuvre des textes du Pacte – transmis à la Commission européenne en décembre 2024 pour ce qui concerne la France –, puis d'adapter sa législation nationale aux obligations européennes. Certes, la plupart des textes sont des règlements, ce qui signifie qu'ils s'imposent aux États et qu'ils ne peuvent faire l'objet d'une application partielle, et en conséquence la législation nationale nécessite d'être adaptée pour respecter le nouveau cadre européen.

Le Pacte est un ensemble de mesures législatives organisées en neufs textes principaux :

- Le règlement pour une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union⁴,
- Le règlement sur la gestion de l'asile et de la migration⁵,
- Le règlement sur les conditions pour bénéficier de la protection internationale⁶,
- Le règlement sur la réinstallation et l'admission humanitaire⁷,
- Le règlement sur le filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures (ci-après dénommé règlement Filtrage)⁸,
- Le règlement instaurant une procédure de « retour » à la frontière⁹,
- La mise à jour du règlement Eurodac¹⁰,

¹ Union européenne, [Journal officiel](#), 22 mai 2024.

² Sont applicables à partir du 12 juin 2026 les règlements : pour une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union ; sur la réinstallation et l'admission humanitaire ; sur le filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures ; sur la mise en place d'une procédure de retour à la frontière ; Eurodac.

Sont applicables à partir du 1^{er} juillet 2026 les règlements : sur la gestion de l'asile et de la migration ; sur les conditions pour bénéficier de la protection internationale et sur les situations de crise et les cas de force majeure.

³ « [Pacte sur les migrations et l'asile : la Pologne refuse de se conformer à la législation européenne](#) », Euronews, 7 février 2025.

[« Immigration : la Pologne refuse de mettre en œuvre le pacte européen et s'aligne sur Budapest »](#), Le Figaro, 10 octobre 2025.

⁴ [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.

⁵ [Règlement \(UE\) 2024/1351](#) du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 relatif à la gestion de l'asile et de la migration, modifiant les règlements (UE) 2021/1147 et (UE) 2021/1060 et abrogeant le règlement (UE) n° 604/2013.

⁶ [Règlement \(UE\) 2024/1347](#) du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire et au contenu de cette protection, modifiant la directive 2003/109/CE du Conseil et abrogeant la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil.

⁷ [Règlement \(UE\) 2024/1350](#) du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant un cadre de l'Union pour la réinstallation et l'admission humanitaire et modifiant le règlement (UE) 2021/1147.

⁸ [Règlement \(UE\) 2024/1356](#) du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant le filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures et modifiant les règlements (CE) n° 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/817.

⁹ [Règlement \(UE\) 2024/1349](#) du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure de retour à la frontière et modifiant le règlement (UE) 2021/1148.

¹⁰ [Règlement \(UE\) 2024/1358](#) du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 relatif à la création d'«Eurodac» pour la comparaison des données biométriques aux fins de l'application efficace des règlements (UE) 2024/1351 et (UE) 2024/1350 du Parlement européen et du Conseil et de la directive 2001/55/CE du Conseil et aux fins de l'identification des ressortissants de pays tiers et apatrides en séjour irrégulier, et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et par Europol à des fins répressives, modifiant les règlements (UE) 2018/1240 et

- Le règlement sur les situations de crise et les cas de force majeure¹¹,
- La directive sur les conditions d'accueil des demandeurs d'asile¹².

Représentant plus de 1 000 pages avec de multiples renvois d'un texte à l'autre, le Pacte européen sur la migration et l'asile, difficilement intelligible, est en réalité venu complexifier le droit européen en matière de politique migratoire. Pour parfaire le Pacte et les objectifs qu'il sous-tend, le législateur européen a rédigé et adopté d'autres textes (dont certains sont encore en cours de négociation)¹³, parmi lesquels la refonte de la directive Retour¹⁴ et de la directive Facilitation¹⁵.

Avec l'objectif affiché de restaurer « *la confiance mutuelle* » entre les États membres, assurer la solidarité entre États et restaurer l'espace « *sans frontières intérieures au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes* », le Pacte prévoit une politique de « *gestion efficace des frontières extérieures*¹⁶ ».

Cependant, si l'on se réfère à la réforme du code frontières Schengen (CFS) qui complète le corpus de textes adoptés en juin 2024¹⁷, le retour à un espace sans frontières intérieures n'est qu'un leurre. En effet, outre le renforcement des contrôles aux frontières extérieures découlant du Pacte, ladite réforme renforce les possibilités d'effectuer des vérifications aux frontières intérieures et met en place une nouvelle procédure de transfert pour faciliter les renvois d'un pays à l'autre, tout en ouvrant la voie à un allongement des délais et à un élargissement des motifs.

La lecture du corpus laisse voir un renforcement, au sein des instances européennes, de la stigmatisation et de la criminalisation des migrations. D'abord, les textes renforcent la différence déjà largement mise en avant depuis plusieurs décennies entre les personnes en quête de protection internationale et les autres, renforçant la dichotomie distinguant le « bon » du « mauvais » étranger. Ensuite, de nombreuses dispositions font état de la dangerosité des personnes en migration et des risques qu'elles représentent pour la santé publique ou la sécurité intérieure, allant jusqu'à invoquer la menace terroriste : ces qualifications sont très présentes dans les textes¹⁸.

Outre le fait que de telles notions renforcent la peur des personnes étrangères, d'autres viennent les présenter comme « fraudeuses », quand elles tentent de se soustraire aux politiques migratoires européennes, avec notamment une prolifération dans les textes de l'emploi du mot « fuite ». Les mesures proposées par le Pacte visent dès lors à les détecter, les identifier et les confondre pour les empêcher d'accéder au territoire ou, si elles y sont déjà, pour les renvoyer le plus efficacement possible. Les affirmations sur la dangerosité supposée des personnes en migration, qui visent majoritairement des personnes racisées, ne se fondent pas sur des études ou statistiques¹⁹.

(UE) 2019/818 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (UE) n° 603/2013 du Parlement européen et du Conseil.

¹¹ [Règlement \(UE\) 2024/1359](#) du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 visant à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure dans le domaine de la migration et de l'asile, et modifiant le règlement (UE) 2021/1147.

¹² [Directive \(UE\) 2024/1346](#) du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant une protection internationale.

¹³ Voir en ce sens : Institut Convergences Migrations, [Séance 2 : séminaire Droits des étrangers - Cartographie du Pacte](#).

¹⁴ [Directive 2008/115/CE](#) du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

¹⁵ [Directive 2002/90/CE](#) du Conseil du 28 novembre 2002 définissant l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers.

¹⁶ [Règlement \(UE\) 2024/1356](#), considérant 1.

¹⁷ [Règlement \(UE\) 2024/1717](#) du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 modifiant le règlement (UE) 2016/399 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes.

¹⁸ Voir par exemple les considérants du [Règlement \(UE\) 2024/1358](#).

¹⁹ Voir : Jérôme Valette et Arnaud Philippe, « [Les immigrés ne sont pas à l'origine d'une augmentation des taux d'infraction dans les pays d'accueil](#) », *Le Monde*, 22 avril 2023.

L'immigration dite « irrégulière » est ramenée à un fléau dont les acteurs et les actrices sont tour à tour victimes de passeurs, mais aussi délictueuses en puissance. À aucun moment le Pacte ne vient questionner les politiques migratoires européennes ni envisager de faciliter l'accès à des visas ou titres de séjour – ces aspects-là sont d'ailleurs totalement absents du Pacte – ni prévoir une véritable politique de secours et de protection. Aucun bilan de ces politiques telles qu'elles ont été mises en œuvre depuis le Traité d'Amsterdam (1999) n'a d'ailleurs été réalisée en amont. Ce sont les mêmes procédés de tri, d'enfermement et de refoulement qui ont été renforcés, au détriment des droits fondamentaux.

Ainsi, le droit d'asile en sort encore plus limité, à tel point que l'on peine à voir qui pourra, dans un avenir proche, bénéficier de la protection de l'un des États membres de l'UE. Concrètement, le Pacte, avec entre autres ses dispositions applicables aux frontières, porte un coup supplémentaire à la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés : l'accès à la protection internationale est rendu plus compliqué et les critères pour l'obtenir se feront dans des conditions moins respectueuses de l'esprit de cette convention. Et, brandie comme une menace nouvelle, l'instrumentalisation des migrations par un État tiers à des fins de déstabilisation de l'Union ou de l'un de ses États membres a été intégrée dans tous les pans du Pacte et de la réforme du CFS, ce qui réduira encore l'accès à la protection internationale.

Sur cette base, la forteresse Europe se voit confortée par divers moyens : facilitation des moyens de contrôles, efficience accrue des procédures de tri aux frontières (voire après l'entrée sur le territoire), multiplication des données personnelles récoltées (y compris sous la contrainte, et incluant les enfants à partir de 6 ans), généralisation de l'enfermement (aux frontières et au-delà).

Le Pacte constitue une surenchère de tri, d'enfermement et de refoulement des personnes étrangères.

En 2022, l'Anafé publiait une note d'analyse des dispositions applicables aux frontières du Pacte européen sur la migration et l'asile²⁰, faisant un parallèle entre leur logique et celle du modèle français des zones d'attente. Si la version finale du Pacte diffère par certains aspects de la version initiale (avec, par exemple, l'ajout du règlement sur la procédure dite de « retour » à la frontière²¹), les constats et inquiétudes évoquées dans cette note restent d'actualité.

De fait, même dans sa version finale, le Pacte reflète et prolonge des dispositifs déjà existants aux frontières. Les zones d'attente en sont un exemple, les *hotspots* grecs un autre. Bien que les conséquences dramatiques du modèle des *hotspots* grecs aient depuis longtemps été documentées²² et la Grèce sanctionnée à plusieurs reprises par la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) en raison des traitements inhumains et dégradants auxquels sont soumises les personnes maintenues à ses frontières²³, le Pacte reprend bon nombre de mesures qui y sont applicables. De même, le régime de la zone d'attente à la française fait l'objet depuis longtemps de dénonciations par l'Anafé²⁴, mais

²⁰ Anafé, [Trier, enfermer, refouler – Analyse des dispositions applicables aux frontières du Pacte européen sur la migration et l'asile](#), Note d'analyse, février 2022.

²¹ [Règlement \(UE\) 2024/1349](#).

²² Claire Rodier, « [Le faux semblant des hotspots](#) », *La revue des droits de l'Homme*, 2018, n° 13, § 37.

Migreurop et Gisti, [Les camps d'enfermement des îles grecques de Kos et Leros : les conséquences de « l'approche hotspot » sur les droits fondamentaux des exilé-e-s](#), 20 mars 2023.

Amnesty International, [Samos: "We feel in prison on the island": Unlawful detention and sub-standard conditions in an EU-funded refugee centre](#), 30 juillet 2024.

²³ CEDH, 3^e Sect., 4 avril 2023, [A.D. c. Grèce](#), n° 55363/19.

CEDH, 5^e Sect., 23 novembre 2023, [M.B. c. Grèce](#), n° 8389/20.

CEDH, 5^e Sect., 18 janvier 2024, [T.K. c. Grèce](#), n° 16112/20.

²⁴ Anafé, [Rapport d'observations 2022-2025](#), à paraître au 1^{er} semestre 2026.

Anafé, [Refuser l'enfermement - Critique des logiques et pratiques dans les zones d'attente](#), Rapport d'observations 2018-2019, septembre 2020.

Anafé, [Aux frontières des vulnérabilités](#), Rapport d'observations dans les zones d'attente 2016-2017, février 2018.

aussi de constats de violations des droits fondamentaux par les instances de protection des droits fondamentaux au niveau national, voire international²⁵. Or le Pacte, ainsi que bien sûr le plan français prévu pour sa mise en œuvre²⁶, vient confirmer le recours au modèle de la zone d'attente, dont il diminue les garanties procédurales, rendues plus complexes, tout en restreignant les droits des personnes visées. Dès lors, la note de 2022 reste actuelle : « *Aucune véritable garantie n'est prévue par le Pacte pour contraindre les Etats membres à respecter les droits fondamentaux des personnes qu'ils contrôlent et trient aux frontières* ²⁷ ».

Les versions finales du Pacte et de la réforme du CFS font plusieurs fois mention du nécessaire respect des droits fondamentaux par les États, mais force est de constater que les textes n'évoquent pas la manière de les faire respecter aux frontières. Certains d'entre eux sont d'ailleurs régulièrement exclus par les textes. Tel est le cas du droit au recours suspensif, qui est presque systématiquement écarté (ou écartable) pour les dispositions applicables aux frontières. Quant à l'exercice effectif des droits, quand il est envisagé, il est peu présent dans les textes et, dans le cas français, ses modalités pratiques ne semblent pas en faire la priorité des autorités. Si des mécanismes de contrôles sont prescrits, il semble peu probable qu'ils soient effectifs, au regard de la faiblesse des moyens prévus²⁸.

Dans la présente analyse, l'Anafé vient apporter, à partir de son expérience de terrain en France, un éclairage sur la nouvelle gestion des frontières européennes en détaillant, d'une part, les dispositions applicables aux frontières extérieures par les différentes dispositions du Pacte européen sur la migration et l'asile applicables aux frontières extérieures et, d'autre part, la réforme des dispositions du code frontières Schengen applicables aux frontières intérieures.

Anafé, [Voyage au centre des zones d'attente](#), Rapport d'observations dans les zones d'attente et rapport d'activité, Rapport annuel, novembre 2016.

Anafé, [Des zones d'atteintes aux droits](#), Rapport d'observations dans les zones d'attente et Rapport d'activité, Rapport annuel 2014, novembre 2015.

Anafé, [Dédale de l'asile à la frontière – comment la France ferme ses portes aux exilés](#), Rapport d'observations 2013, janvier 2014.

²⁵ Voir par exemple : Comité des droits de l'enfant des Nations unies, [Rapport sur l'enquête concernant la France menée au titre de l'article 13 du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications](#), CRC/C/FRA/IR/1, 3 octobre 2025.

DDD, [Décision 2025-187 du 5 novembre 2025 - Procédés d'identification de ressortissants étrangers attentatoires à la dignité humaine \(recommandation\)](#), 5 novembre 2025.

DDD, [Décision 2025-191 du 3 novembre 2025 - Usage de moyens de contention et délégation de pouvoirs relevant des seules autorités de police à des agents privés lors d'une opération d'éloignement d'un ressortissant étranger \(Recommandations générales et saisine de l'autorité disciplinaire\)](#), 3 novembre 2025.

CGLPL, [Rapport de visite : 12 au 14 février 2024 – 2^{ème} visite ZA aéroport de Toulouse-Blagnac \(Haute-Garonne\)](#), 13 mars 2024.

CGLPL, [Rapport de visite : Visite du 8 au 9 février 2021 – 2^{ème} visite Zone d'attente de l'aéroport de Nice \(Alpes-Maritimes\)](#), 20 septembre 2021.

CGLPL, [Rapport de synthèse : Services de la police aux frontières et zones d'attente – juillet 2016 – juin 2017](#), 9 décembre 2019.

CGLPL, [Zone d'attente Aéroport Marseille Provence \(Bouches du Rhône\) – 7 octobre 2014](#), 7 mai 2018.

²⁶ Première ministre, Secrétariat général des affaires européennes, [Plan national de mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile](#), décembre 2024.

²⁷ Anafé, [Trier, enfermer, refouler – Analyse des dispositions applicables aux frontières du Pacte européen sur la migration et l'asile](#), op. cit., p. 18.

²⁸ Voir notamment en ce sens :

Première ministre, Secrétariat général des affaires européennes, [Plan national de mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile](#), décembre 2024.

Gouvernement, [Projet annuel de performances, Annexe au projet de loi de finances pour 2026](#), partie Immigration, asile et intégration.

Le renforcement des contrôles aux frontières extérieures au cœur du Pacte

Les premiers considérants des règlements constituant le Pacte insistent beaucoup sur la nécessité de renforcer les procédures aux frontières extérieures, présentées comme le rempart contre les migrations. C'est ce que rappelle, par exemple, le règlement Retour à la frontière : « *Il convient que toutes les étapes des procédures pertinentes pour toutes les arrivées irrégulières soient reliées de manière fluide et efficace*²⁹ ».

Le plan de mise en œuvre du Pacte par la France renvoie à la nécessaire continuité entre les procédures : « *En tout état de cause, la réussite de ces procédures presuppose une articulation cohérente entre les différentes phases frontières, et en particulier entre la procédure d'asile et la procédure de retour*³⁰ ».

Concrètement, le Pacte crée trois procédures indissociables, applicables comme autant de phases successives aux personnes en provenance de pays non membres de l'UE (appelés « pays tiers ») en quête de protection interceptées à une frontière extérieure, en vue de les trier et d'en renvoyer le plus grand nombre possible :

- Phase d'identification, de contrôle et de fichage, c'est la procédure de filtrage proprement dite ;
- Phase d'examen de la demande de protection internationale, c'est la procédure d'asile à la frontière ;
- Phase de renvoi après refus de la protection internationale pour les personnes déboutées, c'est la procédure de « retour » à la frontière.

Pendant toute la durée des procédures, les personnes sont « *tenues de résider* » ou « *de rester à la disposition* » ou « *retenues* » en « *tout lieu adéquat et approprié [...], généralement situé à la frontière extérieure ou à proximité* ». Autrement dit, elles sont toujours placées sous un régime de contrainte, qui peut varier en intensité selon les procédures et les circonstances.

Ces mécanismes n'ont rien de nouveau car ils viennent combiner deux systèmes existants et attentatoires aux droits fondamentaux : celui des *hotspots* grecs et italiens, qui existent depuis 2015, et celui des zones d'attente, régime d'enfermement aux frontières françaises existant depuis le début des années 1990.

Les trois phases ont été présentées par les États membres et les institutions européennes comme *la solution*, censée les prémunir contre les migrations jugées excessives. Elles instituent, entre l'arrivée à la frontière et le renvoi, un continuum de contrôle et de coercition. Bien qu'elles soient mises en œuvre sur le territoire de l'État membre d'arrivée, à aucun moment les personnes ne sont considérées comme se trouvant sur le territoire : cet état de fait résulte au niveau européen de la fiction de non-entrée.

La non-entrée sur le territoire : une fiction centrale du Pacte

Construction imaginaire aux effets bien réels, la fiction de non-entrée est utilisée depuis les années 1990 en France pour légitimer l'enfermement aux frontières des personnes étrangères, y compris des enfants

²⁹ [Règlement \(UE\) 2024/1349](#), considérant 6.

³⁰ Première ministre, Secrétariat général des affaires européennes, [Plan national de mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile](#), décembre 2024, p. 39.

ou en cas de demande d'asile. Elle engendre chaque année la violation de droits de milliers de personnes.

Le Pacte européen sur la migration et l'asile est venu consacrer et généraliser le recours à cette fiction aux frontières extérieures européennes. Bien que les textes relatifs au Pacte n'y fassent pas directement référence, les procédures applicables à la frontière renvoient à cette notion – ce qui permet aux États de déroger aux conventions internationales et au respect des droits fondamentaux. Pour comprendre les enjeux des procédures de filtrage, d'asile à la frontière et de « retour » à la frontière, il convient au préalable de revenir sur cette notion, sa portée et ses conséquences pour les personnes en migration.

La théorie politique de la fiction de non-entrée

L'extraterritorialité s'apparente à une « *fiction juridique en vertu de laquelle un État soustrait de sa compétence des portions de son territoire au bénéfice d'États étrangers ou d'institutions internationales*³¹ ». Elle désigne ainsi un mécanisme par lequel un État va appliquer sa législation (ou une partie de celle-ci) en dehors de son propre territoire. En matière de droit des personnes étrangères, ce principe permet à l'État d'étendre son contrôle migratoire par l'intermédiaire de ses agents dans d'autres pays ou en implantant des dispositifs maintenant à l'écart les personnes considérées comme indésirables dans des pays « tiers ». Un tel maintien hors du territoire de l'Union peut aussi être davantage juridique que géographique.

Origine et construction politique de la fiction de non-entrée

La fiction de non-entrée est une forme particulière d'extraterritorialité qui exploite la flexibilité de la frontière dans le sens inverse, la rétrécissant plutôt que l'étendant. Elle consiste alors à supposer un fait contraire à la réalité en vue de produire un effet de droit. Elle crée une zone « hors droit national » à l'intérieur du territoire : un espace où le droit interne s'applique partiellement, permettant à l'État de déroger à certaines de ses obligations, ce qui peut avoir des conséquences importantes sur les droits fondamentaux³². Cet outil stratégique est structuré autour de trois éléments principaux : la présomption de non-présence sur le territoire jusqu'à ce qu'une décision d'admission soit prise, la possibilité d'enfermer automatiquement les personnes en attente d'admission, et enfin le renvoi immédiat des personnes qui se voient refuser l'admission³³. Les politiques migratoires européennes l'utilisent pour exclure certaines catégories de personnes comme les citoyens de pays extérieurs à l'UE. Est créé par cet outil un « espace légal liminal » où la présence physique ne suffit plus pour appliquer la protection garantie par le droit national ou les conventions internationales³⁴.

La généalogie de la fiction de non-entrée est celle, d'une part, des politiques dites de « maîtrise de l'immigration » et, d'autre part, des politiques sécuritaires.

Dans les années 1970, l'immigration devient un enjeu politique central en France, un tournant par rapport aux décennies précédentes où la question était moins débattue³⁵. Les gouvernements cherchent à instaurer un contrôle plus strict des migrations : les circulaires dites Marcellin-Fontanet de 1972

³¹ Phanette Roche-Bruyn, « [Entre mesures extraterritoriales et lois de blocages, quel ordre économique mondial](#) », *IRIS*, 2023, p. 1-18.

³² Pauline Maillet, « [Nowhere countries: When states use extra-territoriality at home to circumvent legal, human and refugee rights](#) », in *The Routledge Handbook on Extraterritorial Human Rights Obligations*, 2021, p. 65-76. (Article issu de la thèse de Pauline Maillet, « Exclusion From Rights Through Extra-Territoriality at Home: The Case of Paris Roissy Charles De Gaulle Airport's Waiting Zone », Wilfrid Laurier University, 2017).

³³ Francesca Rondine, « [Between physical and legal borders: the fiction of non-entry and its impact on fundamental rights of migrants at the borders between EU law and the ECHR](#) », *Cahiers de l'EDEM* (Université catholique de Louvain), août 2022.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Chowra Makaremi, « [Les « zones de non-droit » : un dispositif pathétique de la démocratie](#) », *Anthropologie et Sociétés*, 32 (3), 2008, p. 81-98.

renforcent des mesures d'expulsion et de régulation³⁶. La perception de l'immigration change : elle est désormais souvent associée à une menace. La montée en puissance du Front national transforme, à partir des années 1980, l'immigration en arme électorale, stigmatisant les personnes étrangères et incitant à un durcissement des lois sur l'immigration – ce qui sera le cas avec la loi de 1986 qui amène, entre autres, un durcissement des conditions d'exclusion³⁷. En parallèle, l'administration française commence à développer des pratiques d'enfermement des personnes étrangères avec l'apparition, dans les années 1960, en marge de la loi, de centres de rétention comme celui d'Arenc dans le port de Marseille – lesquels seront légalisés au début des années 1980.

Le terme de « fiction juridique de non-entrée » est utilisé pour la première fois à la fin des années 1980³⁸. En 1990, 9 044 individus auraient été renvoyés à une frontière aérienne ou maritime³⁹. En 1991, la Première ministre Edith Cresson déclare que la « *maîtrise des flux migratoires* » est importante et annonce que « *le gouvernement a arrêté un ensemble de dispositions permettant à la fois de préserver le strict exercice du droit d'asile, de contrôler plus rigoureusement l'accès et la circulation des étrangers sur notre territoire et d'améliorer les procédures de reconduite à la frontière des étrangers en situation irrégulière tout en veillant à ce qu'ils bénéficient du meilleur traitement humanitaire*⁴⁰ ». En 1991, lors des travaux parlementaires en vue de la création du régime juridique de la zone d'attente, le rapporteur indique par exemple que « *ce projet de loi vise en outre – pourquoi ne pas le dire ? – à renforcer la lutte contre l'immigration clandestine*⁴¹ ». L'idée d'extraterritorialité, qui était fortement débattue au début des années 1990, et qui pour certains auteurs ne pouvait résister à l'analyse – en ce sens qu'une personne étrangère se trouvant sur le territoire français était soumise à la loi française – s'est néanmoins ancrée dans le droit français.

À la théorie liée à la peur de « l'invasion migratoire » s'ajoute, pour justifier le recours à la fiction de non-entrée, la thèse sécuritaire qui fait de l'accès au territoire un enjeu de sécurité nationale, créant et renforçant l'amalgame entre migration et danger. La fiction de non-entrée permettrait aux États de contrôler juridiquement des personnes avant leur entrée physique sur le territoire, afin de prévenir le terrorisme. À titre d'exemple, en avril 2006, lors d'un déplacement à l'aéroport Paris-Charles de Gaulle à Roissy, Nicolas Sarkozy, alors ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, déclarait : « *La menace terroriste nous impose en permanence d'adapter nos postures et nos dispositifs : [...] Il s'agit pour nous d'être en permanence en mesure de détecter le plus tôt possible les individus dangereux. À une époque où les flux de voyageurs sont considérables, où la notion même de frontière a changé de nature, cette idée de ciblage des individus ou d'éléments anormaux, et de traçabilité (c'est-à-dire la capacité que nous nous donnons de reconstituer un parcours) est au cœur du débat. Ces deux principes d'action, ciblage et traçabilité, nous permettront de relever le défi de la sécurité dans les années à venir*⁴² ». Les mesures prises pendant l'état d'urgence entre 2015 et 2017 ont largement été reprises par la loi de 2017⁴³, qui a étendu les possibilités de contrôles dans les zones frontalières, dans des lieux de transport de passagers et dans un périmètre de 10 km autour de la frontière « *afin de mieux contrôler l'immigration et prévenir les actes de terrorisme*⁴⁴ » visant les « *personnes dont la nationalité étrangère peut être déduite d'éléments objectifs extérieurs à la personne même de l'intéresse*⁴⁵ » , et légalisé ainsi

³⁶ Clothilde Barral, « [1972 : Circulaires Marcellin-Fontanet](#) », in *Hommes et Migrations*, 15 février 1972, n° 821, et 1^{er} décembre 1972, n° 835.

³⁷ [Loi n° 86-1025](#) du 9 septembre 1986 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

³⁸ Liora Israël, « [Deux parcours d'avocats](#) », in *Immigration : trente ans de combat par le droit, Plein droit*, juin 2002, n° 53-54.

³⁹ Assemblée nationale, [Compte rendu de la première session ordinaire de 1991-1992](#) (133^e séquence), 3^e séance du jeudi 19 décembre 1991, p. 8256.

⁴⁰ Vie publique, [Conseil des ministres du 10 Juillet 1991](#).

⁴¹ Assemblée nationale, [Compte rendu de la première session ordinaire de 1991-1992](#), p. 8257.

⁴² Ministère de l'intérieur, [Déplacement de Nicolas SARKOZY à l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle](#), 20 avril 2006.

⁴³ [Loi n° 2017-1510](#) du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ *Ibid.*, article 19.

les contrôles au faciès. Par la suite, les lois de 2018 sur l'immigration, l'asile et l'intégration⁴⁶ et de 2021 respectivement sur la sécurité⁴⁷ et les principes de la République⁴⁸ ont renforcé le rapprochement entre lutte contre l'immigration et lutte antiterroriste. Enfin, la loi de 2024⁴⁹ est venue restreindre l'accès au territoire au prétexte de la lutte antiterroriste et plus généralement de la menace à l'ordre public.

Les notions d'ordre public et de sécurité nationale sont omniprésentes en droit des réfugiés et étrangers tant au niveau international, européen qu'au niveau national⁵⁰. Comme elles ne sont pas clairement définies, leur plasticité offre aux États une large marge de manœuvre pour limiter l'accès au territoire et justifier des mesures de privation de liberté. Dès les discussions relatives à la loi dite Quilès de 1992⁵¹, celle d'« ordre public » figure dans les débats parlementaires. Ainsi, le Premier ministre de l'époque Pierre Beregovoy déclarait : « *Une autre partie est constituée de ce que l'on appelle dans tous les pays du monde, les "indésirables", c'est-à-dire, pour reprendre littéralement les termes de la loi, des étrangers "dont la présence constituerait une menace pour l'ordre public ou qui font l'objet soit d'une interdiction du territoire, soit d'un arrêté d'expulsion*⁵² ».

En 2022, à la suite du débarquement des personnes sauvées par l'*Ocean Viking* à Toulon et à la création de la zone d'attente temporaire qui en a découlé, le Conseil d'État a justifié cette dernière par la nécessité de tenir compte « *du nombre important de personnes accueillies à son bord et de leur état sanitaire nécessitant une prise en charge particulière et urgente, ainsi que pour des considérations d'ordre public* », combinant ainsi les thèses relatives à la gestion de la migration et sécuritaires pour justifier l'enfermement de personnes naufragées⁵³.

Consécration de la fiction de non-entrée

La fiction juridique de non-entrée est apparue pour la première fois en France à travers la pratique adoptée dans les aéroports français au milieu des années 1980. Plusieurs décrets et circulaires exploitant l'idée d'extraterritorialité de la zone de transit aéroportuaire ont d'abord permis à la France de pratiquer des refoulements dans un espace territorial considéré comme hors de sa juridiction⁵⁴ et ce bien que les articles 1 et 2 de la Convention de Chicago mentionnent que chaque État partie « *a la souveraineté complète et exclusive sur l'espace aérien au-dessus de son territoire* » et qu'il « *faut entendre par territoire d'un État les régions terrestres et les eaux territoriales adjacentes qui se trouvent sous la souveraineté, la suzeraineté, la protection ou le mandat dudit État*⁵⁵ ». En conséquence toute l'emprise (aéro)portuaire à l'intérieur de laquelle se trouve la zone dite « internationale » (aéro)portuaire, fait partie du territoire.

C'est par la loi Quilès de 1992 déjà évoquée⁵⁶ que le régime de la zone d'attente est créé, consacrant ainsi la fiction de non-entrée aux frontières françaises⁵⁷. Au fil des décennies, les évolutions de la loi sur

⁴⁶ [Loi n° 2018-778](#) du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

⁴⁷ [Loi n° 2021-646](#) du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés.

⁴⁸ [Loi n° 2021-1109](#) du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République.

⁴⁹ [Loi n° 2024-42](#) du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration.

⁵⁰ [Convention de Genève relative au statut des réfugiés](#) du 28 juillet 1951, article 32 ; [Directive 2008/115/CE](#) ; [Directive 2008/85/CE](#) ; [Directive 2013/32/UE](#) ; [Directive 2013/33/UE](#) ; [Règlement \(UE\) 2016/399](#) ; [Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile](#), article R. 621-7.

⁵¹ [Loi n° 92-625](#) du 6 juillet 1992 sur la zone d'attente des ports et des aéroports et portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

⁵² Assemblée nationale, [Compte rendu de la première session ordinaire de 1991-1992](#), p. 8256.

⁵³ Conseil d'État, 19 novembre 2022, n° [468917](#).

⁵⁴ Pauline Maillet, « [Nowhere countries: When states use extra-territoriality at home to circumvent legal, human and refugee rights](#) ».

⁵⁵ [Convention](#) relative à l'aviation civile internationale, Chicago, 7 décembre 1944. Voir également le décret n° [47-974](#) du 31 mai 1947 assurant la publication de ladite convention en droit interne.

⁵⁶ [Loi n° 92-625](#) du 6 juillet 1992.

⁵⁷ Cette loi a été votée après une tentative analogue l'année précédente qui avait été censurée par le [Conseil constitutionnel](#).

les zones d'attente témoignent d'une réaction à une augmentation – toutefois très relative – des mouvements de population aux frontières et de justifications sécuritaires.

En 2001, l'arrivée de 910 personnes réfugiées à Fréjus donne lieu à la création d'une zone d'attente *ad hoc*. Une loi de 2003⁵⁸ modifie le cadre juridique en étendant l'emprise géographique des zones d'attente, le législateur prônant une politique « *plus ferme à l'égard de l'immigration clandestine* »⁵⁹. Le régime peut désormais s'appliquer à des lieux situés « *à proximité du lieu de débarquement* » : dès lors, l'administration pourra créer une zone d'attente à l'extérieur de la zone ferroviaire, portuaire ou aéroportuaire. Cette zone s'étend aussi aux sites où il faudrait se rendre dans le cadre de la procédure, par exemple les tribunaux compétents pour statuer sur la prolongation du maintien ou sur la procédure d'asile, ou les hôpitaux en cas de nécessité médicale.

Le débarquement en Corse de 123 personnes étrangères en janvier 2010 est à l'origine, dans la loi du 16 juin 2011⁶⁰, d'une clause prévoyant la possibilité de créer une zone d'attente temporaire, présentée comme « *un dispositif d'urgence adapté aux afflux d'étrangers en situation irrégulière en dehors des points de passage frontaliers*⁶¹ ». Enfin, l'arrivée à Toulon des 234 personnes rescapées prises en charge par l'*Ocean Viking* en novembre 2022 amènera le législateur à prévoir en 2024, entre autres, la possibilité de retarder à 48 heures au lieu de 24 l'intervention du juge des libertés et de la détention en cas d'arrivée d'un « *nombre important* » de personnes⁶². Ainsi, en réaction à des situations exceptionnelles qualifiées « *d'afflux massif* », le législateur étend au fur et à mesure les contours de la fiction de non-entrée afin de faciliter la contrainte des personnes qui se présentent aux frontières.

Actuellement, l'article L. 341-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda) définit la zone d'attente comme suit :

« *L'étranger qui arrive en France par la voie ferroviaire, maritime ou aérienne et qui n'est pas autorisé à entrer sur le territoire français peut être placé dans une zone d'attente située dans une gare ferroviaire ouverte au trafic international figurant sur une liste définie par voie réglementaire, dans un port ou à proximité du lieu de débarquement ou dans un aéroport, pendant le temps strictement nécessaire à son départ.*

Peut également être placé en zone d'attente l'étranger qui se trouve en transit dans une gare, un port ou un aéroport si l'entreprise de transport qui devait l'acheminer dans le pays de destination ultérieure refuse de l'embarquer ou si les autorités du pays de destination lui ont refusé l'entrée et l'ont renvoyé en France.

Il en est de même lorsqu'il est manifeste qu'un étranger appartient à un groupe d'au moins dix étrangers venant d'arriver en France en dehors d'un point de passage frontalier, en un même lieu ou sur un ensemble de lieux distants d'au plus dix kilomètres. »

La France n'est pas le seul État européen à avoir recours à la fiction de non-entrée pour contrôler l'arrivée des ressortissants et ressortissantes de pays non membres de l'UE à ses frontières. L'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, la Grèce, la Hongrie et le Portugal, ainsi que la Suisse traitent également de la sorte les personnes demandant une protection internationale à leurs frontières ou dans

⁵⁸ [Loi n° 2003-1119](#) du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité.

⁵⁹ Assemblée nationale, [Rapport de la Commission sur la mise en application de la loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité](#), 2004.

⁶⁰ [Loi n° 2011-672](#) du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité et portant sur les procédures d'éloignement des étrangers.

⁶¹ Éric Besson, « [Présentation du projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité devant la Commission des lois de l'Assemblée Nationale](#) », Discours, 8 septembre 2010.

⁶² [Loi n° 2024-42](#) du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, article 77.

leurs zones de transit et qui n'entrent pas légalement sur leur territoire⁶³. Cependant les régimes varient d'un pays à l'autre.

Retenant les thèses sécuritaires et de lutte contre l'immigration, le Pacte sur la migration et l'asile uniformise les régimes des États membres afin que les personnes qui se présentent aux frontières extérieures des États membres ne soient pas considérées comme étant entrées sur le territoire européen. Considérant que le contrôle aux frontières « *devrait contribuer à la réduction de la migration illégale, à la lutte contre le trafic de migrants et la traite des êtres humains, ainsi qu'à la prévention de toute menace pour la sécurité intérieure, l'ordre public, la santé publique et les relations internationales des États membres* », le règlement Filtrage estime que « *les mesures prises aux frontières extérieures constituent des éléments importants d'une approche globale en matière de migration, permettant aux États membres de remédier aux difficultés que posent les arrivées mixtes de migrants en situation irrégulière et de personnes ayant besoin d'une protection internationale*⁶⁴ ».

Dans le Pacte, c'est sur la fiction de non-entrée que sont construites les procédures applicables à la frontière découlant des règlements relatifs au filtrage des ressortissants de pays non membres de l'UE aux frontières extérieures⁶⁵, à l'asile à la frontière⁶⁶ et au « retour » à la frontière⁶⁷. Les personnes se présentant aux frontières ne sont juridiquement pas considérées comme entrées sur le territoire européen, bien qu'elles s'y trouvent géographiquement. Cela justifie l'application de procédures dérogatoires, et la coercition sur ces personnes s'en trouve généralisée, afin qu'elles restent « à la disposition des autorités » – cela afin de faciliter le retour des « indésirables ».

Fiction de non-entrée et droits fondamentaux : l'impossible compatibilité

La pratique a montré que le recours à la fiction de non-entrée entraînait un risque accru de violation des droits fondamentaux.

La fiction de non-entrée favorisant « l'état d'exception » des droits fondamentaux des personnes étrangères aux frontières

Plusieurs thèses proposent une critique théorique de la fiction de non-entrée. Elle est dénoncée en tant qu'exemple de l'usage du droit pour réprimer les personnes en migration dans des pays dits démocratiques. Elle est considérée comme un usage stratégique que les États font du droit pour légitimer des pratiques illégales. Les moyens créés par la fiction de non-entrée peuvent être considérés comme étant « illibéraux », c'est-à-dire qu'ils émanent de régimes démocratiques où le pouvoir souverain se place au-dessus du droit et fait fi des libertés individuelles, notamment celles des personnes issues de groupes minoritaires⁶⁸. La fiction de non-entrée crée un artifice de déterritorialisation qui extrait une partie du territoire de l'ordre légal, dans le but d'y exclure l'application complète des droits fondamentaux⁶⁹. Cependant, elle « *ne nie pas complètement l'application de la loi – c'est plus sophistiqué. Elle la restreint plutôt de manière fondamentale mais seulement vis-à-vis de certaines catégories de personnes : les migrants irréguliers (indésirables, incluant les réfugiés) qui demandent*

⁶³ AIDA & ECRE, [Boundaries of liberty: Asylum and de facto detention in Europe](#), Rapport, 2017, p. 1-33.

⁶⁴ [Règlement \(UE\) 2024/1356](#), considérant 3.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ [Règlement \(UE\) 2024/1348](#).

⁶⁷ [Règlement \(UE\) 2024/1349](#).

⁶⁸ Tugba Basaran, *Security, Law and Borders*, 2010, in Tom W. Bell, « [Special International Zones in Practice and Theory](#) », *Chapman Law Review*, 2018, p. 273-302.

⁶⁹ Jean-Pierre Cassarino & Luisa Marin, « [The Pact on Migration and Asylum: Turning the European Territory into a Non-territory?](#) », in *European Journal of Migration and Law*, 2022, 24(1), p. 1-26. Voir aussi : Serge Slama, « [La définition légale des zones d'attente : mobilité et déterritorialisation de la frontière française](#) », in Nicolas Kada, *Les discontinuités territoriales et le droit public*, Dalloz/UGA, coll. « Thèmes & commentaires », 2020, p. 149-163.

l'asile à la frontière extérieure – la seule option qui leur est donnée⁷⁰ ». Ainsi, « l'état de droit est démantelé, pas en général, mais pour le groupe cible spécifique des migrants indésirables, creusant un espace de légalité diminuée exclusivement pour elles et eux⁷¹ ». Ouvrant un processus d'exclusion, la fiction de non-entrée rend cette dynamique invisible en recourant au langage de l'illégalité et en favorisant le recours à la privation de liberté⁷². La création de zones spéciales crée de nouvelles géographies légales qui ne s'appliquent plus à des espaces mais à des corps spécifiques, ceux des personnes en migration⁷³. Ces dernières sont alors considérées, d'une part, comme « internes » quand il s'agit de subir le pouvoir répressif de l'État et, d'autre part, comme « externes » au territoire souverain, dont elles ne peuvent bénéficier des droits et protections⁷⁴.

Puisqu'elle concerne souvent les personnes en demande d'asile, la fiction de non-entrée est également critiquée pour contourner leurs droits. Dans le Pacte, les personnes requérant une protection internationale sont présentées comme ne méritant pas une protection légale complète, du fait de leur arrivée dite « irrégulière » sur le territoire⁷⁵. La mise en place d'une procédure accélérée revient à leur rendre plus difficile l'accès aux droits et aux juges⁷⁶. La fiction de non-entrée est alors un « subterfuge », une « ruse légale » pour ne pas se conformer à l'article 31 de la Convention de Genève, qui affirme le droit à solliciter une protection, quel que soit son statut juridique ou la régularité de son arrivée dans le pays, faute de quoi il y a violation du principe de non-refoulement⁷⁷.

Qu'il s'agisse d'une détention *de facto* ou assumée, la fiction de non-entrée minimise en paroles la coercition sur les personnes consignées aux frontières⁷⁸. C'est le cas du régime juridique de la zone d'attente qui parle de « maintien » et non d'« enfermement ». Ce discours euphémisé est d'ailleurs repris par les juridictions nationales⁷⁹. Quant à elle, la CEDH « rappelle que pour distinguer entre restriction de la liberté de circuler et privation de liberté dans le contexte du maintien d'étrangers dans des zones de transit aéroportuaires ou dans des centres d'accueil, elle tient compte de quatre facteurs que l'on peut résumer comme suit : la situation personnelle des requérants et les choix opérés par eux, le régime juridique applicable dans le pays concerné et l'objectif qui était le sien, la durée du maintien considérée notamment à la lumière du but qui était poursuivi et de la protection procédurale dont les requérants jouissaient au moment des événements, et la nature et le degré des restrictions concrètement imposées aux requérants ou effectivement subies par eux⁸⁰ ». La Cour a ainsi jugé une fois qu'il n'y avait pas de privation de liberté, notamment car « la possibilité [...] de quitter la zone de transit frontalière était non pas purement théorique, mais réaliste⁸¹ ». La CEDH avait pourtant réfuté

⁷⁰ Violeta Moreno-Lax, « [Crisis as \(Asylum\) Governance: The Evolving Normalisation of Non-access to Protection in the EU](#) », *European Papers*, 9(1), 2024, p. 179-208, citation p. 206-207 (traduction propre).

⁷¹ *Ibid.*

⁷² Catarine Molinari, « [The Borders of the Law: Legal Fictions, Elusive Borders, Migrants' Rights](#) », in *Politics and Governance*, 10(2), 2022, p. 239-245, citation p. 240 (traduction propre).

⁷³ Pauline Maillet, Alison Mountz et Kira Wiliams, « [Exclusion Through Imperio: Entanglements of Law and Geography in the Waiting Zone, Excised Territory and Search and Rescue Region](#) », *Social & Legal Studies*, 27(2), 2018, p. 142-163. Pauline Maillet, « [Nowhere countries: When states use extra-territoriality at home to circumvent legal, human and refugee rights](#) », p. 42.

⁷⁴ Michel Foucault, *Sécurité, territoire, population*, EHESS/Gallimard/Seuil, 2004.

⁷⁵ Valsamis Mitsilegas, « [The EU external border as a site of preventive \(in\)justice](#) », in *European Law Journal*, 28(4-6), 2022, p. 263-280.

⁷⁶ ECRE, [An analysis of the fiction of non-entry as appears in the screening regulation](#), 2022, p. 1-5. Voir aussi : Veronica Corcodel, « [Fundamental Rights Challenges and the pre-entry screening procedure under the new pact on migration and asylum](#) », *FutureLaw*, (5), Iberojur Science Press, 2024 ; Anuscheh Farahat, « [The "hungry beast" of migration control and the future of the superdiverse European migration law](#) », *European Law Open*, 3(3), 2024, p. 473-479 ; Asher Lazarus Hirsch & Nathan Bell, « [The Right to Have Rights as a Right to Enter: Addressing a Lacuna in the International Refugee Protection Regime](#) », *Human Rights Review*, 18(4), 2017, p. 417-437.

⁷⁷ Tom W. Bell, « [Special International Zones in Practice and Theory](#) », *Chapman Law Review*, 2018, p. 273-302, citation p. 289 (traduction propre).

⁷⁸ AIDA & ECRE, [Boundaries of liberty: Asylum and de facto detention in Europe](#), p. 19.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 19.

⁸⁰ CEDH, « [Confinement de demandeurs d'asile dans une zone de transit aéroportuaire sur une longue durée et dans de mauvaises conditions : plusieurs violations](#) », Communiqué de presse, 2019.

⁸¹ CEDH, [Note d'information sur la jurisprudence de la Cour n°234](#), 2019.

cet argument, spécialement lorsque ce départ volontaire impliquait un abandon de la procédure d'asile⁸². Enfin, la jurisprudence montre que les États utilisent l'argument de la gestion dans l'urgence d'un « afflux de migrants » pour justifier le recours à une détention sans garanties procédurales voire légales. La CEDH a toutefois rappelé que « *les facteurs liés à un afflux croissant de migrants ne peuvent pas exonérer les États contractants de leurs obligations au regard de cette disposition qui exige que toute personne privée de sa liberté puisse jouir de conditions compatibles avec le respect de sa dignité humaine*⁸³ ».

Ainsi, avec la fiction de non-entrée, « *l'état d'exception est devenu la règle* » et le paradigme du gouvernement⁸⁴. Elle est régie par des mesures d'exception qui dérogent à d'autres lois, privant de leurs droits fondamentaux les personnes qui en font l'objet et installant des espaces d'exclusion et de violence⁸⁵.

Les conséquences de la fiction de non-entrée pour les personnes étrangères

On peut citer deux exemples majeurs de contournement des règles que les personnes qui travaillent en zone d'attente connaissent bien :

- La non-admission sur le territoire au titre de l'asile telle que prévue dans le Ceseda, en dépit du principe de non-refoulement ;
- L'enfermement en zone d'attente des enfants isolés ou accompagnés (contraire au droit international).

En novembre 2025, le ministère de l'intérieur recensait 96 zones d'attente en métropole et outre-mer – la plus grande étant celle de l'aéroport de Paris-Charles de Gaulle. En 2024, selon le ministère de l'intérieur, la direction nationale de la police aux frontières et la direction générale des douanes et des droits indirects⁸⁶, 9 048 personnes ont été placées en zone d'attente (tous motifs de placement confondus, hexagone et outre-mer), dont 7 126 dans les zones d'attente parisiennes (6 372 à Paris-Charles de Gaulle et 574 à Paris-Orly). Pour les six premiers mois de 2025, 5 032 personnes ont été enfermées en zone d'attente, dont 3 620 dans les zones d'attente parisiennes (3 336 à Paris-Charles de Gaulle et 284 à Paris-Orly). Le nombre de demandes d'asile enregistrées aux frontières a baissé en 2024 : 1 592 demandes d'asile en 2024, contre 2 110 en 2023 et 2 339 en 2022. Au 1^{er} semestre 2025, 718 demandes d'asile ont été enregistrées. Au 1^{er} semestre 2025, 84 mineurs isolés « avérés »⁸⁷ (contre 83 pour l'ensemble de l'année 2024) et 198 mineurs accompagnés (contre 211 en 2024) ont été placés en zone d'attente.

Depuis plus de 35 ans, l'Anafé constate chaque année que les personnes privées de liberté aux frontières doivent faire face à des difficultés qui découlent de l'application de la fiction de non-entrée, comme : l'absence d'informations relative à leur situation, à la procédure et à leurs droits, l'absence d'interprète, d'avocat ou d'accès à un téléphone, l'absence ou la difficulté d'accès à un médecin ou à des soins, la difficulté pour obtenir un traitement, un défaut de remise des documents médicaux (conservés par la police), l'administration des médicaments par des policiers, l'évaluation de l'urgence médicale par les

⁸² CEDH, 25 juin 1996, *Amuur c. France*, n° 19776/92 ; CEDH, 24 avril 2008, *Riad and Idiab c. Belgique*, n° 29787/03 et 29810/03 ; CEDH, 21 septembre 2019, *Z.A. et autres c. Russie*, n° 61411/15, 61420/15, 61427/15 et 3028/16 ; CEDH, 2 mars 2021, *R.R. et autres c. Hongrie*, n° 36037/17.

⁸³ CEDH, 28 mai 2018, *J.R. et autres c. Grèce*, n° 22696/16, § 137.

⁸⁴ Giorgio Agamben, *Etat d'exception, Homo sacer*, II, 1, Seuil, 2003.

⁸⁵ Chowra Makaremi, « *Les « zones de non-droit » : un dispositif pathétique de la démocratie* », Pauline Maillet, Alison Mountz et Kira Williams, « *Exclusion Through Imperio: Entanglements of Law and Geography in the Waiting Zone, Excised Territory and Search and Rescue Region* ».

⁸⁶ Les chiffres sont fournis par le ministère de l'intérieur, la direction nationale de la police aux frontières et la direction générale des douanes et des droits indirects dans le cadre de la réunion annuelle sur le fonctionnement des zones d'attente. Ils sont issus ici de la réunion du 14 novembre 2025.

⁸⁷ L'administration ne comptabilise que les mineurs qu'elle considère comme étant « avérés », ce qui exclut tous les enfants dont la minorité est contestée par un moyen ou un autre au cours de leur maintien.

forces de l'ordre, une nourriture insuffisante, des conditions d'hygiène et sanitaires dégradées, un maintien dans des locaux insalubres, l'absence d'accès à l'extérieur, l'absence de séparation entre les enfants et les adultes ou entre les femmes et les hommes, la présence constante de forces policières, la remise en cause de la minorité, le non-respect de l'intérêt supérieur de l'enfant, la privation de liberté d'enfants isolés ou accompagnés, le défaut d'information sur le droit de demander l'asile et d'explications sur la procédure, les difficultés d'enregistrement des demandes d'asile, les mauvaises conditions d'entretien avec l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra), l'absence de confidentialité dans la demande d'asile, des conditions d'interprétariat dégradées, l'assimilation des personnes victimes de traite à des personnes constituant un « risque migratoire »⁸⁸, le défaut d'accompagnement psychologique et juridique, les stigmatisations et propos racistes ou sexistes, les pressions, intimidations ou violences de la part des forces de l'ordre... La privation de liberté en zone d'attente aggrave la situation des personnes en situation de vulnérabilité : outre les enfants et les femmes enceintes, toutes celles qui présentent un état de santé physique ou mentale inquiétant, dont un état de stress post-traumatique susceptible de s'aggraver, qui sont victimes de violences ou de traite et bien sûr qui veulent déposer une demande d'asile⁸⁹.

Si les conséquences sont déjà désastreuses pour les personnes actuellement enfermées en zone d'attente, l'Anafé redoute une augmentation des actes d'automutilation et des tentatives de suicide après la mise en place des procédures applicables aux frontières découlant du Pacte européen sur la migration et l'asile⁹⁰. Les traumatismes liés à l'enfermement risquent de se multiplier du fait de l'allongement des durées d'enfermement à la frontière et des risques consécutifs de décompensation de pathologies psychiques et somatiques. En définitive, et comme cela avait été mentionné dans l'analyse de 2022⁹¹, la généralisation de la fiction de non-entrée aux frontières aura des conséquences désastreuses pour les droits, la santé et la dignité des personnes en migration qui se présentent aux frontières extérieures.

Un autre résultat de la fiction de non-entrée est l'application de la Convention de Chicago de 1944 relative à l'aviation civile internationale, dont il peut être fait usage pour renvoyer vers le pays de provenance et non pas d'origine⁹². La norme 3-35 de son annexe 9 prévoit qu'une personne qui n'est pas autorisée à entrer sur le territoire d'un État partie à la convention est en principe réacheminée vers la ville de provenance, c'est-à-dire, en pratique, vers la dernière escale. Il est alors possible de renvoyer en cascade la personne d'une escale à une autre jusqu'au pays d'origine, ce qui peut avoir des conséquences dramatiques si elle est en quête de protection internationale. De même, puisque de

⁸⁸ Il n'existe pas de définition de ce qu'est un « risque migratoire ». Néanmoins, des précisions ont été apportées par le ministère de l'intérieur quant à l'utilisation de cette notion et son appréhension dans le document « *Stratégie nationale de gestion de l'asile et de la migration – Pacte sur la migration et l'asile* », p. 29 et suivantes.

⁸⁹ Anafé, *Rapport d'observations 2022-2025*, à paraître au 1^{er} semestre 2026.

Anafé, [Refuser l'enfermement - Critique des logiques et pratiques dans les zones d'attente](#), op.cit., p. 56 à 88 puis p. 110 et suivantes.

Anafé, [Aux frontières des vulnérabilités](#), op.cit.

Anafé, [Voyage au centre des zones d'attente](#), op.cit., p. 56 à 65.

Anafé, [Des zones d'atteintes aux droits](#), op.cit., p. 21 à 42 puis p. 92 à 106.

Anafé, [Dédale de l'asile à la frontière – comment la France ferme ses portes aux exilés](#), op.cit.

⁹⁰ Ministère de l'intérieur, *Réunion annuelle sur le fonctionnement des zones d'attente 14 novembre 2025*, compte rendu, à paraître.

Ministère de l'intérieur, [Réunion annuelle relative au fonctionnement des zones d'attente 10 novembre 2024](#), compte-rendu, p. 22 et suivantes.

Anafé, *Rapport d'observations 2022-2025*, à paraître au 1^{er} semestre 2026.

Anafé, [Refuser l'enfermement - Critique des logiques et pratiques dans les zones d'attente](#), op.cit., p. 165.

Anafé, [Voyage au centre des zones d'attente](#), op.cit., p. 43.

Anafé, [Des zones d'atteintes aux droits](#), op.cit., p. 126.

⁹¹ Anafé, [Trier, enfermer, refouler – Analyse des dispositions applicables aux frontières du Pacte européen sur la migration et l'asile](#), op. cit.

⁹² [Convention](#) relative à l'aviation civile internationale signée à Chicago le 7 décembre 1944. Voir également le décret n° [47-974](#) du 31 mai 1947 assurant la publication de ladite convention en droit interne.

nombreux pays criminalisent le franchissement non autorisé d'une frontière, les personnes non admises peuvent aussi faire l'objet de poursuites pénales dans le pays de transit⁹³.

Trier pour mieux contrôler

Le règlement (UE) 2024/1356 établissant le filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures⁹⁴, dit règlement Filtrage, est l'élément central du nouveau Pacte sur la migration et l'asile en ce qui concerne les procédures à la frontière.

Le plan national de mise en œuvre précise d'ailleurs que « *la mise en place du filtrage et des procédures d'asile et de retour à la frontière constituera une des priorités majeures de la mise en œuvre du pacte*⁹⁵ ».

Dans son analyse de 2022, l'Anafé avait déjà apporté des éclairages sur les risques liés à la généralisation du filtrage aux frontières extérieures de l'Union européenne⁹⁶. Néanmoins, les conditions de l'adoption du Pacte et le contenu final de ce règlement amènent à apporter des précisions.

Les contours de la procédure de filtrage

Les objectifs de la procédure de filtrage

Les premiers considérants du règlement Filtrage viennent apporter un éclairage sur les objectifs de cet élément phare du Pacte. Si la nécessité de s'assurer de la « *confiance mutuelle* » entre États membres est brandie comme un étandard, le règlement Filtrage a d'abord pour objectif « *une gestion efficace des frontières extérieures* ». Les dispositions qui découlent de ce règlement sont considérées comme étant « *des éléments importants d'une approche globale en matière de migration* ». Le tri à la frontière consiste en une prétendument nécessaire catégorisation des personnes en migration, en fonction de leur objectif ou parcours migratoire, distinguant celles qui sont considérées comme migrantes en situation dite « irrégulière » et celles qui ont besoin d'une protection internationale.

Selon l'article 1 du règlement, l'objectif du filtrage est « *de renforcer le contrôle des ressortissants de pays tiers franchissant les frontières extérieures, d'identifier tous les ressortissants de pays tiers qui sont soumis au filtrage et de vérifier, dans les bases de données pertinentes, si les personnes soumises au filtrage pourraient représenter une menace pour la sécurité intérieure*

⁹⁷ ». ».

Faisant écho à la thèse sécuritaire précédemment évoquée, cette tournure vient surtout renforcer l'amalgame entre la migration et une menace en soi pour les sociétés européennes. Issue des pensées d'extrême droite, une telle rhétorique s'est développée au sein des institutions de l'UE et de ses États membres, des représentants politiques et des médias. Elle continue de se renforcer en faisant planer le doute d'une possible « invasion ». Cette pensée dominante présente dans l'ensemble du Pacte vient renforcer la forteresse Europe à travers le filtrage. Les objectifs des pratiques qui en découlent

⁹³ Anafé, *Rapport d'observations 2022-2025*, à paraître au 1^{er} semestre 2026.

Anafé, *Aux frontières des vulnérabilités*, op.cit., p. 58 et suivantes.

Anafé, *Voyage au centre des zones d'attente*, op.cit., p. 72 et suivantes.

Anafé, *Des zones d'atteintes aux droits*, op.cit., p. 63 et suivantes.

⁹⁴ [Règlement \(UE\) 2024/1356](#) du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant le filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures et modifiant les règlements (CE) no 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/817.

⁹⁵ Première ministre, Secrétariat général des affaires européennes, [Plan national de mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile](#), décembre 2024, p. 5.

⁹⁶ Anafé, *Trier, enfermer, refouler – Analyse des dispositions applicables aux frontières du Pacte européen sur la migration et l'asile*, op. cit., p. 8 à 19.

⁹⁷ [Règlement \(UE\) 2024/1356](#), article 1.

reviennent en définitive à : bloquer les arrivées, rendre plus inaccessibles les procédures de protection (celles autres que la protection internationale étant absentes du Pacte), augmenter les obligations des personnes exilées en même temps que les moyens de contrainte et d'enfermement pesant sur elles, tout en facilitant les modalités d'éloignement à tous les stades du parcours migratoire.

Le règlement Filtrage doit être lu à la lumière des dispositions figurant dans le titre II « Frontières extérieures » du code frontières Schengen (CFS) : les règles applicables au contrôle des personnes franchissant les frontières extérieures des États membres de l'UE sont définies dans un règlement de 2016⁹⁸, modifié par un règlement de 2024⁹⁹. C'est dans la soi-disant volonté de garantir la libre circulation au sein de l'espace Schengen que le règlement Filtrage trouve sa justification première.

Les différentes étapes du filtrage

Le règlement Filtrage prévoit une procédure de contrôle et de tri aux frontières extérieures terrestres, maritimes et aériennes¹⁰⁰ telles que définies par le CFS¹⁰¹ : en sont apparemment exclues celles des régions ultrapériphériques, en application de l'acquis Schengen¹⁰².

La procédure de filtrage comprend :

- Un contrôle sanitaire préliminaire ;
- Un contrôle de vulnérabilité préliminaire ;
- L'identification ou la vérification de l'identité ;
- L'enregistrement de données biométriques¹⁰³ ;
- Un contrôle de sécurité.

Afin d'obtenir plus de détails sur chaque phase de la procédure et les conséquences à prévoir aux frontières françaises, il convient de se référer à la note publiée par l'Anafé en 2022¹⁰⁴.

L'article 12, §1, du règlement Filtrage justifie le contrôle sanitaire, à la suite de la pandémie de Covid-19, par la nécessité de « *déetecter tout besoin de soins de santé ou d'isolement pour des raisons de santé publique* ». Néanmoins, si l'on se réfère aux pratiques observées au cours des années de crise sanitaire, ce contrôle médical est discutable quant à son effectivité et aux garanties qui l'encadreront. Aux frontières françaises, entre 2020 et 2022, des personnes faisant l'objet d'un refus d'entrée ont été privées de liberté dans des conditions parfois inhumaines (placement à l'isolement dans des chambres d'hôtel ou dans des halls d'aéroports), et le respect de leurs droits a été largement restreint en matière de prévention, de soins, d'asile ou d'accompagnement juridique¹⁰⁵.

En 2025, seule la zone d'attente de Roissy bénéficie d'un service médical¹⁰⁶. L'Anafé dénonce depuis de nombreuses années les manquements relatifs à l'accès aux soins en zone d'attente et l'absence de prise

⁹⁸ [Règlement \(UE\) 2016/399](#) du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen) – version consolidée.

⁹⁹ [Règlement \(UE\) 2024/1717](#), du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 modifiant le règlement (UE) 2016/399 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes.

¹⁰⁰ [Règlement \(UE\) 2024/1356](#), article 8, paragraphe 5.

¹⁰¹ [Règlement \(UE\) 2016/399](#), article 2.

¹⁰² Concernant les territoires ultramarins, il semble que certains textes ne s'appliquent pas. Voir par exemple : [règlement \(UE\) 2024/1351](#) (article 76) ; [règlement \(UE\) 2024/1358](#) (article 60).

¹⁰³ [Règlement \(UE\) 2024/1358](#) du 14 mai 2024 relatif à la création d'*« Eurodac »*.

¹⁰⁴ Anafé, [Trier, enfermer, refouler. Analyse des dispositions applicables aux frontières du Pacte européen sur la migration et l'asile](#), op.cit., p.8 à 16.

¹⁰⁵ Anafé, [Les droits humains en quarantaine : les frontières françaises à l'épreuve du Covid-19](#), Note d'analyse, décembre 2024.

¹⁰⁶ Anafé, *Rapport d'observations 2022-2025*, à paraître au 1^{er} semestre 2026.

Anafé, [Refuser l'enfermement - Critique des logiques et pratiques dans les zones d'attente](#), op.cit., p. 110 et suivantes.

Anafé, [Aux frontières des vulnérabilités](#), op.cit., p. 25 et suivantes et p. 102 et suivantes.

Anafé, [Voyage au centre des zones d'attente](#), op.cit., p. 61 et suivantes.

Anafé, [Des zones d'atteintes aux droits](#), op.cit., p. 37 et suivantes.

en considération des besoins spécifiques des personnes en situation de vulnérabilité¹⁰⁷. Le contrôle de vulnérabilité (détaillé plus loin) est également prévu à l'article 12 du règlement Filtrage, et son article 13 prévoit les modalités spécifiques applicables aux mineurs¹⁰⁸.

En fait, le filtrage a pour principal objectif l'identification ou la vérification de l'identité et l'enregistrement de données biométriques des personnes qui se présentent aux frontières. L'article 9 du règlement introduit des obligations en la matière pour les personnes soumises à la procédure, qui doivent fournir les informations concernant leur identité ainsi que leurs données biométriques – le retrait des conditions matérielles d'accueil étant prévu en cas de non-coopération¹⁰⁹. L'article 14 définit les informations recueillies dans le cadre de l'identification ou de la vérification d'identité. Il est par ailleurs possible de procéder à des recherches dans le répertoire commun de données d'identité (CIR) et le système d'information Schengen (SIS)¹¹⁰. Quant à l'enregistrement des données biométriques, le détail en figure dans le règlement Eurodac¹¹¹.

Enfin, l'article 15 prévoit un contrôle de sécurité, qui a pour objet de dépister les personnes qui « pourraient représenter une menace pour la sécurité intérieure ». Il est possible de procéder à des fouilles des personnes et de leurs biens. Les autorités pourront consulter de nombreux fichiers pour remplir cet objectif, et notamment le système d'entrée et de sortie (EES)¹¹², le système européen d'information et d'autorisation de voyage (ETIAS), le *visa information system* (VIS) et le système centralisé permettant d'identifier les États membres détenant des informations sur le casier judiciaire des ressortissants de pays tiers et des apatrides (ECRIS-TCN). Il est également possible de consulter les informations dans les bases de données d'Europol, d'Interpol et du portail de recherche européen (ESP) – il s'agit soit de fichiers destinés au contrôle des migrations, soit de fichiers de police judiciaire. L'interopérabilité et l'échange de données entre ces fichiers de nature différente et leur consultation tant par les autorités chargées des politiques migratoires que par celles qui sont compétentes en matière pénale posent des problèmes éthiques (quant au profilage et à la protection des données) ; elles consolident l'amalgame entre personnes migrantes et dangereuses, y compris au sein des services concernés.

Focus 1 : La récolte des données biométriques au cœur du filtrage ou la transformation d'Eurodac en outil généralisé de contrôle et de répression

Eurodac est un système d'information qui concerne l'ensemble des pays de l'UE, l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse. Il contient les empreintes digitales des personnes en demande d'asile et de protection subsidiaire et les personnes en situation dite irrégulière se trouvant sur le territoire de l'UE. Initialement, le fichier organisait la conservation des empreintes digitales pour appliquer la procédure « Dublin » dans l'Union¹¹³. Ainsi, Eurodac permet « *de vérifier si un demandeur ou une personne en séjour irrégulier dans un État membre a déjà demandé l'asile dans un autre État membre ; de vérifier si un demandeur a déjà été appréhendé lors de son entrée irrégulière sur le territoire européen ; d'appliquer les critères pertinents pour déterminer quel État membre est*

¹⁰⁷ Anafé, *Rapport d'observations 2022-2025*, à paraître au 1^{er} semestre 2026.

Anafé, [Refuser l'enfermement - Critique des logiques et pratiques dans les zones d'attente](#), op.cit., p. 56 et suivantes.

Anafé, [Aux frontières des vulnérabilités](#), op.cit.

¹⁰⁸ Voir *Focus 2 : L'identification des situations de vulnérabilité au cours de la procédure de filtrage*, p. 23.

¹⁰⁹ Voir en ce sens, les articles 11, §1, b) du [règlement \(UE\) 2024/1356](#), les articles 17 et 18 du [règlement \(UE\) 2024/1351](#) et l'article 23 de la [directive \(UE\) 2024/1346](#).

¹¹⁰ Pour plus d'information sur ces fichiers et leur interconnexion, se référer à : Anafé, [Boîte à fichiers](#) 2025, septembre 2025.

¹¹¹ [Règlement \(UE\) 2024/1358, article 22](#). Voir *Focus 1 : La récolte des données biométriques au cœur du filtrage ou la transformation d'Eurodac en outil généralisé de contrôle et de répression*, p. 20.

¹¹² L'EES, en enregistrant la date limite prévue pour la sortie du territoire, permet d'instaurer un système d'alerte dans l'ensemble des pays membres de l'UE pour signaler comme étant en situation « irrégulière » toute personne n'étant pas sortie du territoire à la date prévue lors de l'enregistrement aux frontières européennes, et ainsi faciliter son éloignement.

¹¹³ [Règlement n° 603/2013](#), article 20.

responsable de l'examen d'une demande d'asile¹¹⁴ ». Selon l'article 1 du règlement modifié, Eurodac contribue « au contrôle de l'immigration irrégulière vers l'Union, à la détection des mouvements secondaires au sein de celle-ci et à l'identification des ressortissants de pays tiers et des apatrides en séjour irrégulier, afin de définir les mesures appropriées qui doivent être prises par les États membres¹¹⁵ ». Les autorités de police auront accès aux données Eurodac pour rechercher les auteurs d'infractions pénales graves ou terroristes.

Les données sont relevées pour toute personne ayant au moins 6 ans¹¹⁶ :

- ayant déposé une demande d'asile dans un des États membre de l'Espace Schengen (article 21) ;
- ayant été appréhendée lors du franchissement en dehors des postes frontières habilités d'une frontière extérieure de l'UE (article 22) ;
- ayant été appréhendée en situation dite « irrégulière » sur le territoire d'un État membre (article 23) ;
- lors du débarquement à la suite d'une opération de recherche et sauvetage (article 24) ;
- ayant été enregistrée aux fins de l'exécution d'une procédure d'admission et admise conformément à un programme de réinstallation et de l'admission humanitaire (article 18) ;
- ayant bénéficié de la protection internationale (article 26).

La réforme considère cette base de données comme un outil de lutte anti-terroriste, ce qui renforce – une fois encore – la suspicion à l'encontre des personnes étrangères, comme le souligne le considérant 33 du préambule du règlement : « *Eurodac ayant été créé pour faciliter l'application de la convention de Dublin, l'accès à Eurodac aux fins de la prévention ou de la détection des infractions terroristes ou d'autres infractions pénales graves, ou des enquêtes en la matière, constitue une évolution de la finalité initiale d'Eurodac¹¹⁷ ». En entérinant l'usage de technologies toujours plus poussées, la réforme est un pas de plus vers une surveillance totale des corps des personnes en migration. En effet, les données collectées incluront désormais des images faciales en cas d'impossibilité de faire un relevé d'empreintes¹¹⁸, et de nouvelles fonctionnalités d'Eurodac pourront inclure des données à caractère personnel (nom, date de naissance et nationalité, avec copie des documents d'identité). L'interconnexion ou l'échange d'informations avec d'autres fichiers rendra ces informations accessibles à toute autorité concernée.*

Les empreintes sont obligatoirement collectées sur des personnes âgées dès l'âge de 6 ans¹¹⁹. Il est possible d'utiliser des moyens de contrainte pour ce faire, même si ce recours est encadré¹²⁰. En France, le Conseil constitutionnel a censuré une disposition de la loi immigration 2024 sur la prise d'empreintes sans le consentement de la personne étrangère concernée. Les dispositions du règlement Eurodac vont se heurter à la jurisprudence constitutionnelle¹²¹.

Selon Statewatch, la réforme d'Eurodac « *permettrait de collecter davantage de types de données auprès d'un groupe nettement plus important de personnes (tous les migrants en situation irrégulière, ainsi que les demandeurs d'asile), en vue de les stocker dans une base de données élargie qui, à son tour, fera partie de l'architecture d'"interopérabilité" de l'UE, facilitant ainsi la recherche et l'interconnexion de différents ensembles de données. Le règlement Filtrage introduira des contrôles*

¹¹⁴ Conseil de l'Union européenne, [Mise à jour de la base de données européenne des empreintes digitales](#).

¹¹⁵ [Règlement \(UE\) 2024/1358](#).

¹¹⁶ Jusqu'en 2024, seuls les enfants de 14 ans et plus étaient concernés.

¹¹⁷ [Règlement \(UE\) 2024/1358](#), considérant 33.

¹¹⁸ *Ibid.*, alinéa 19 : « *Afin d'aider les États membres à surmonter les difficultés liées à l'impossibilité de relever les empreintes digitales d'un ressortissant de pays tiers ou d'un apatride parce que l'extrémité de ses doigts est endommagée, intentionnellement ou non, ou amputée, le présent règlement devrait autoriser les États membres à effectuer une comparaison à l'aide d'une image faciale sans les empreintes digitales* ».

¹¹⁹ *Ibid.*, article 13.

¹²⁰ *Ibid.*, article 14.

¹²¹ Conseil constitutionnel, 25 janvier 2024, n° [2023-863 DC](#).

obligatoires dans les bases de données européennes et internationales pour toutes les personnes qui franchissent irrégulièrement les frontières extérieures, et dont il est de plus en plus probable qu'elles se retrouveront en détention¹²² ».

Dès 2023, la même organisation alertait : « *La réforme d'Eurodac est une violation flagrante du droit de demander une protection internationale, un amalgame effrayant entre migration et criminalité et un instrument de surveillance incontrôlable. L'extrême droite anticipe déjà la prochaine étape, en appelant à la collecte d'ADN. La réforme d'Eurodac est l'un des nombreux exemples de la numérisation de la forteresse Europe. Elle est incompatible avec les droits fondamentaux et portera atteinte aux cadres de protection et aux droits des personnes en mouvement¹²³* ».

La réforme d'Eurodac soutient et justifie la procédure de filtrage aux frontières, dont l'objectif final est, est-il dit, « *d'accroître l'efficacité du système adopté par l'Union pour assurer le retour des ressortissants de pays tiers ou des apatrides en séjour irrégulier¹²⁴* ». Eurodac a donc été modifié pour « *permettre l'utilisation de données aux fins du retour¹²⁵* ». L'objectif initial, qui était de faciliter la solidarité et l'application des procédures Dublin, se trouve relégué au second plan derrière l'objectif de lutte contre l'immigration dite irrégulière. Un des objectifs du Pacte, renforcé par la réforme du code frontières Schengen, étant de lutter contre les mouvements secondaires, Eurodac va être utilisé pour comptabiliser les demandeurs mais aussi les demandes.

Le plan de mise en œuvre confirme bien qu'Eurodac « *un instrument plus large de contrôle de l'immigration irrégulière et sera mobilisé dans le cadre du règlement* » Filtrage¹²⁶. Il précise qui sera susceptible de voir ses données relevées (incluant les mineurs à partir de 6 ans) et l'extension des informations collectées. Il est prévu aussi qu'Eurodac sera interconnecté avec d'autres systèmes d'informations. Mais, si le plan national de mise en œuvre du Pacte prévoit des adaptations aux nouvelles exigences et fonctionnalités d'Eurodac, les modalités du relevé d'empreintes biométriques à la frontière ne sont pas explicitées à ce stade. Il est prévu un renforcement de l'interconnexion ou de l'échange d'informations entre les systèmes au niveau national et la généralisation de l'utilisation de certains systèmes aux frontières¹²⁷.

Les personnes concernées par le filtrage

L'article 5 du règlement (UE) 2024/1356 prévoit que le filtrage aux frontières extérieures s'applique aux ressortissants et ressortissantes de pays non membres de l'UE de 6 ans ou plus qui :

- Sont interpellés à l'occasion d'un franchissement non autorisé de la frontière extérieure par voie terrestre, maritime ou aérienne ;
- Sont débarqués dans un port européen après une mission de recherche et de sauvetage en mer ;
- Ont introduit une demande de protection internationale aux points de passage aux frontières extérieures ou dans des zones de transit et qui ne remplissent pas les conditions d'entrée énoncées par le CFS¹²⁸ ;

¹²² Statewatch, [*Automating the fortress: digital technologies and European borders*](#), juin 2024 (traduction propre).

¹²³ Statewatch, [*Europe's \(digital\) borders must fall: End the expansion of the EU's EURODAC database*](#), décembre 2023 (traduction propre).

¹²⁴ [Règlement \(UE\) 2024/1358](#), considérant 20.

¹²⁵ *Ibid.*, considérant 24.

¹²⁶ Première ministre, Secrétariat général des affaires européennes, [*Plan national de mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile, décembre 2024*](#), p. 10.

¹²⁷ Ministère de l'intérieur, Direction générale des étrangers en France, [*Stratégie nationale de gestion de l'asile et de la migration – Pacte sur la migration et l'asile*](#), p. 56 et suivantes.

¹²⁸ [Règlement \(UE\) 2016/399](#), modifié par le [règlement \(UE\) 2024/1717](#), article 6.

- Sont autorisés à entrer sur le territoire en vertu de l'article 6, § 5, c) du même règlement, c'est-à-dire pour des motifs humanitaires ou d'intérêt national ou en raison d'obligations internationales.

Selon l'article 6 du règlement, le filtrage doit prendre fin si, au cours de la procédure, il apparaît que la personne concernée remplit les conditions d'entrée. Cette formulation ouvre la voie à la possibilité de régulariser *a posteriori* la présence sur le territoire. Cette pratique, largement répandue au sein de la zone d'attente de Roissy, pourrait trouver à se généraliser dans d'autres zones d'attente¹²⁹.

Focus 2 : L'identification des situations de vulnérabilité au cours de la procédure de filtrage

Selon le règlement Filtrage, le contrôle de vulnérabilité, « *effectué par un personnel spécialisé des autorités de filtrage formé à cet effet* », a pour objectif de « *déetecter toute indication qu'un ressortissant de pays tiers puisse être apatride, vulnérable ou victime de pratiques de torture ou de tout autre traitement inhumain ou dégradant, ou qu'il ait des besoins particuliers* ». Il est précisé qu'aux fins de ce contrôle, « *les autorités de filtrage peuvent être assistées par des organisations non gouvernementales et, le cas échéant, par le personnel médical qualifié* ». En cas d'indices de vulnérabilité ou de besoins particuliers en matière d'accueil ou de procédure, la personne concernée reçoit « *en temps utile un soutien approprié au regard de sa santé physique et mentale dans des installations adéquates* ». Il est précisé que « *dans le cas de mineurs, le soutien est apporté d'une manière adaptée aux enfants et à leur âge par du personnel formé et qualifié pour s'occuper de mineurs, et en coopération avec les autorités nationales de protection de l'enfance*¹³⁰ ». Le considérant 38 vient ajouter, aux victimes susmentionnées une liste permettant d'établir la vulnérabilité d'une personne : « *les femmes enceintes, les personnes âgées, les familles monoparentales, les personnes présentant une déficience physique ou mentale immédiatement identifiable, les personnes ayant manifestement subi un traumatisme psychologique ou physique et les mineurs non accompagnés* ».

Le plan national français de mise en œuvre du Pacte n'apporte, lui non plus, aucun éclairage à ce sujet. Il n'est pas précisé quel sera le personnel qualifié et compétent pour mener à bien l'examen de vulnérabilité ; il est uniquement indiqué que les garde-frontières seront « *assistés de personnels spécialisés pour les contrôles sanitaires et de vulnérabilité en tant que de besoin* ». Les autorités françaises affirment ainsi que « *des travaux sont en cours pour vérifier que les formations adéquates sont dispensées aux garde-frontières et personnels présents en zone d'attente afin que le contrôle de vulnérabilité préliminaire soit effectué conformément au règlement filtrage*¹³¹ ».

Pour réaliser le contrôle de vulnérabilité, le personnel compétent ne devrait pas être celui en charge du filtrage, conformément à ce qu'indique le § 4 de l'article 13 du règlement Filtrage au sujet des garanties prévues pour les mineurs : « *La personne chargée d'accompagner et d'assister un mineur non accompagné n'est pas une personne chargée d'un ou de plusieurs éléments du filtrage* ». Cette disposition devrait également s'appliquer pour la détection de la vulnérabilité.

Au regard du plan national de mise en œuvre, la France ne semble pas avoir prévu d'apporter des modifications par rapport aux dispositions actuellement en vigueur quant à la prise en charge des mineurs au moment de la procédure de filtrage. Il n'est fait aucunement mention de la manière dont sera adaptée la procédure de filtrage lorsque les personnes concernées sont mineures. On ne précise

¹²⁹ Anafé, *Refuser l'enfermement - Critique des logiques et pratiques dans les zones d'attente*, op.cit., p. 89.

Anafé, *Aux frontières des vulnérabilités*, op.cit., p. 42.

Anafé, *Des zones d'atteintes aux droits*, op.cit., p. 56.

¹³⁰ Règlement (UE) 2024/1356, article 12, § 3 et 4.

¹³¹ Première ministre, Secrétariat général des affaires européennes, *Plan national de mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile*, décembre 2024, p. 20.

pas non plus le moment où interviendra la désignation d'un représentant légal dans le cas où un enfant serait non accompagné. À ce titre le règlement Filtrage exige que « *les États membres prennent, dès que possible, des mesures pour faire en sorte qu'un représentant ou, lorsqu'un représentant n'a pas été désigné, une personne formée à la sauvegarde de l'intérêt supérieur et au bien-être général du mineur accompagne et assiste le mineur non accompagné lors du filtrage d'une manière adaptée aux enfants et à leur âge et dans une langue qu'il peut comprendre*¹³² ». Au regard du niveau de coercition prévu pour la mise en œuvre de la procédure, il est important de souligner qu'il est improbable que le filtrage réponde à l'exigence de bien-être et de sauvegarde de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Enfin, aucune précision n'est apportée quant aux garanties en cas de contestation de la minorité. À ce sujet, le règlement relatif aux procédures communes en matière d'asile mentionne uniquement à ce sujet qu'« *en cas de doute concernant l'âge du demandeur, les autorités compétentes procèdent rapidement à une évaluation de l'âge*¹³³ ».

Les modalités du filtrage

Selon le règlement, la procédure de filtrage doit être réalisée dans un délai de 7 jours à compter de l'interpellation de la personne aux frontières extérieures. Soulignons l'aspect coercitif de cette procédure – les personnes doivent rester à disposition des autorités en charge du filtrage tout au long de cette procédure¹³⁴.

Quant au personnel compétent pour réaliser les différentes phases du filtrage, le règlement est assez vague tout en précisant que les personnes en charge doivent recevoir une formation adéquate, incluant la détection des vulnérabilités. Pour ce qui concerne le contrôle sanitaire, il devrait être fait par du personnel médical. Du personnel spécialement formé à l'évaluation de la minorité peut aussi participer à cette phase du filtrage¹³⁵. Les États peuvent faire appel aux équipes et experts des agences Frontex et UE-Lisa. Enfin, il est prévu que les personnes en charge du filtrage puissent avoir accès aux différents fichiers susmentionnés pour réaliser les missions d'identification ou de vérification d'identité ainsi que le relevé des données biométriques. Le règlement Filtrage vient ainsi modifier les règlements relatifs au VIS, à l'EES, à l'ETIAS et à l'ESP¹³⁶. Il est complété par un autre règlement pour ce qui concerne les fichiers ECRIS-TCN et le CIR¹³⁷. Les bases de données nationales peuvent également être consultées.

Le plan national de mise en œuvre prévoit que le filtrage aux frontières extérieures sera effectué par les gardes-frontières (DNPAF et DGDDI). Cela ne constitue pas de changement majeur par rapport au tri qui existe déjà depuis 35 ans aux frontières françaises¹³⁸. L'annexe budgétaire du plan national de mise en œuvre prévoit un renfort des effectifs¹³⁹. Qu'il s'agisse du contrôle sanitaire ou du contrôle de vulnérabilité, le plan d'action reste très vague, tout en précisant que les garde-frontières devront être accompagnés par du personnel spécialisé « *en tant que de besoins* ». Aucune information sur les personnes en charge de ces contrôles n'a été précisée pour l'instant. Selon les informations obtenues par l'Anafé et les autres associations travaillant sur la question lors de réunions avec la direction générale des étrangers en France en février et novembre 2024, le ministère de l'intérieur a évoqué la possibilité

¹³² [Règlement \(UE\) 2024/1356](#), article 13, paragraphe 3.

¹³³ [Règlement \(UE\) 2024/1348](#), article 25, article 53, § 1.

¹³⁴ [Règlement \(UE\) 2024/1356](#), article 8.

¹³⁵ Voir *Focus 2 : L'identification des situations de vulnérabilité au cours de la procédure de filtrage*, p. 23.

¹³⁶ [Règlement \(UE\) 2024/1356](#), articles 20 à 23.

¹³⁷ [Règlement \(UE\) 2024/1352](#) du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 modifiant les règlements (UE) 2019/816 et (UE) 2019/818 aux fins de l'introduction du filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures.

¹³⁸ Première ministre, Secrétariat général des affaires européennes, [Plan national de mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile](#), décembre 2024, p. 17.

¹³⁹ Ministère de l'intérieur, Direction générale des étrangers en France, [Plan national de mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile, annexe budgétaire](#), décembre 2024, p. 5.

qu'une partie de ces missions soient confiées à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii). On peut dès lors s'interroger sur les finalités et les lignes directrices associées à ces contrôles.

Focus 3 : La procédure filtrage sur le territoire

Au-delà de la procédure applicable aux frontières, le règlement Filtrage prévoit également le filtrage des personnes étrangères sur le territoire¹⁴⁰. Cette disposition compte parmi les plus opaques du Pacte.

Il s'agit de soumettre à la procédure filtrage, à l'intérieur du territoire des États membres, les personnes qui n'y ont pas déjà été soumises aux frontières extérieures ni dans un autre État membre. Cela est conçu comme une sorte de filet de sécurité quand l'interpellation d'une personne révèle qu'elle n'a pas été « filtrée » et fichée au moment de son entrée dans l'UE. Pour ce faire, les États membres doivent faire en sorte que les personnes « restent à la disposition » : l'assignation à résidence ou la privation de liberté peuvent être justifiées par la nécessité de « prévenir tout risque de fuite et toute menace potentielle pour la sécurité intérieure résultant de cette fuite¹⁴¹ ». L'opération doit être effectuée dans un délai de 3 jours. À l'issue de ce « filtrage territoire », la personne doit être orientée vers la procédure appropriée¹⁴² : procédure d'asile ou procédure dite de « retour » telle que prévue par la directive 2008/115/CE dite Retour¹⁴³.

Cependant, le règlement prévoit que les États membres peuvent s'abstenir de procéder au filtrage sur le territoire « *si un ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier sur leur territoire est renvoyé, immédiatement après son interpellation, vers un autre État membre en vertu d'accords ou d'arrangements bilatéraux ou de cadres de coopération bilatérale. Dans ce cas, l'État membre dans lequel le ressortissant de pays tiers concerné a été renvoyé procède au filtrage¹⁴⁴* ». Tel pourrait être le cas des ressortissants et ressortissantes de pays non membres de l'UE qui sont interpellés à proximité d'une frontière intérieure en provenance directe d'un autre État membre et peuvent faire l'objet d'une procédure de réadmission vers cet État en application d'un accord conclu à cette fin. Cette procédure devrait pouvoir s'appliquer aux personnes qui ont franchi les frontières intérieures d'un pays, que l'on soit en période de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures ou non : c'est d'ailleurs ce qui ressort d'une précision apportée par un des préalables du règlement Filtrage¹⁴⁵.

Le plan français de mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile est muet quant à ses modalités d'application de la procédure de filtrage sur le territoire. Aussi est-il encore difficile d'entrevoir ce qu'il en sera et avec quelles conséquences concrètes. Cela aura sans doute un impact sur les pratiques de contrôle et de tri à proximité des frontières intérieures terrestres. Il faudra sans doute articuler cette nouvelle procédure avec les dispositions relatives aux frontières intérieures du code frontières Schengen, notamment celles concernant le transfert¹⁴⁶, le « retour » ou la réadmission.

¹⁴⁰ [Règlement \(UE\) 2024/1356](#), article 7, § 1 : « *Les États membres procèdent au filtrage des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier sur leur territoire uniquement lorsqu'ils ont franchi une frontière extérieure pour entrer sur le territoire des États membres de manière non autorisée et lorsqu'ils n'ont pas déjà été soumis au filtrage dans un État membre.* »

¹⁴¹ *Ibid.*, article 7, § 1.

¹⁴² *Ibid.*, article 18.

¹⁴³ La refonte de la directive Retour est en cours. Les dispositions finales du texte en cours d'examen viendront remplacer les dispositions évoquées dans cette note en la matière.

¹⁴⁴ *Ibid.*, article 7, § 2.

¹⁴⁵ *Ibid.*, considérant 21 : « *Sans préjudice des règles relatives aux contrôles aux frontières intérieures des États membres dans lesquels une décision de lever ces contrôles n'a pas encore été prise, le filtrage des ressortissants de pays tiers interpellés à l'occasion d'un franchissement non autorisé de ces frontières intérieures auxquelles les contrôles n'ont pas encore été levés devrait suivre les règles établies par le présent règlement pour le filtrage sur le territoire.* »

¹⁴⁶ Voir partie *La procédure de transfert*, p. 85.

L'issue de la procédure de filtrage

À l'issue de ces contrôles, les autorités sont tenues de remplir un formulaire¹⁴⁷ contenant des informations sur l'identité de la personne, sa situation familiale, les différents contrôles effectués, les bases de données consultées ainsi que des informations quant au parcours migratoire de la personne. Dans la longue liste des données incluses dans le formulaire, deux éléments appellent l'attention et suscitent l'inquiétude.

D'une part, il contiendra « *des informations quant à l'introduction ou non d'une demande de protection internationale* ». Cette formulation est assez floue, le risque étant que les personnes en charge du filtrage procèdent à des interrogatoires poussés sur les raisons de demander l'asile. Cette pratique, qui est contraire au droit, a déjà cours chez certains policiers dans les zones d'attente, et elle peut aboutir à des refus d'enregistrement de la demande d'asile, le motif de la demande ayant fait l'objet d'une évaluation négative par les forces de l'ordre. Une telle pratique, réalisée sur la base d'« informations » recueillies par un personnel non qualifié et non responsable de la détermination de la protection internationale, porte atteinte au principe de confidentialité et est porteuse de préjudices pour les personnes requérantes. L'Anafé dénonce cela depuis des années¹⁴⁸.

D'autre part, le formulaire doit préciser si la personne a respecté ou non « l'obligation de coopérer ». Cette indication aura nécessairement un effet sur les suites de la procédure, des sanctions pouvant s'appliquer en cas de non-respect de cette obligation comme évoqué précédemment.

Dans le plan de mise en œuvre de la France, il est prévu que le formulaire de filtrage sera intégré dans la plateforme Administration numérique pour les étrangers en France (Anef)¹⁴⁹. Cette mention prévoit ainsi l'élargissement de la plateforme Anef, qui jusqu'à présent n'est pas utilisée aux frontières.

En résumé, outil de fichage massif des personnes étrangères, la procédure de filtrage organise le tri des personnes qui se présenteront aux frontières extérieures. Elle implique la contrainte sur les personnes, en vue de les maintenir à la disposition des autorités, avec éventuellement une privation de liberté. De manière générale, les droits des personnes soumises au filtrage sont mis à mal par cette procédure.

La violation des droits des personnes étrangères au cours du filtrage

L'article 3 du règlement Filtrage, qui garantit le respect des droits fondamentaux par les États membres, mentionne sommairement les textes de référence. Le respect des droits des personnes étrangères au cours de cette procédure aux frontières ne fait pas l'objet de nombreux développements, ce qui laisse une marge d'appréciation pour les États quant à sa mise en œuvre.

L'absence de recours contre le formulaire de filtrage

Le règlement Filtrage exclut la possibilité d'introduire un recours contre le formulaire de filtrage. Il dispose que « *les informations contenues dans le formulaire visé au paragraphe 1 sont enregistrées de manière à pouvoir faire l'objet d'un contrôle administratif juridictionnel au cours de toute procédure d'asile ou de retour qui en découle* ». C'est de cette formulation que semble découler l'idée que la procédure de filtrage ne permet pas de former un recours. Le formulaire de filtrage n'est pas considéré comme une décision administrative. Toutefois il est dit dans les préalables que les personnes « *devraient*

¹⁴⁷ Ibid., article 17.

¹⁴⁸ Anafé, *Rapport d'observations 2022-2025*, à paraître au 1^{er} semestre 2026.

Anafé, [Refuser l'enfermement - Critique des logiques et pratiques dans les zones d'attente](#), op.cit., p. 66 et suivantes.

Anafé, [Aux frontières des vulnérabilités](#), op.cit., p. 132 et 134.

Anafé, [Voyage au centre des zones d'attente](#), op.cit., p. 50.

Anafé, [Des zones d'atteintes aux droits](#), op.cit., p. 23.

Anafé, [Dédale de l'asile à la frontière - comment la France ferme ses portes aux exilés](#), op.cit., p. 8.

¹⁴⁹ Première ministre, Secrétariat général des affaires européennes, [Plan national de mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile](#), décembre 2024.

avoir la possibilité d'indiquer aux autorités de filtrage que les informations contenues dans le formulaire sont incorrectes » et que « toute indication en ce sens devrait être consignée dans le formulaire¹⁵⁰ ».

Dans le plan de mise en œuvre du Pacte, le gouvernement français a d'ailleurs précisé que : « à noter que le filtrage n'est pas une procédure : le formulaire remis à l'issue du filtrage n'est pas une décision faisant grief susceptible de recours¹⁵¹ ».

Cependant, la procédure de filtrage a des conséquences déterminantes pour le parcours de la personne. Décider qu'un tel formulaire n'est pas susceptible de recours alors qu'à la fin du filtrage la personne est orientée soit vers une procédure de renvoi, soit vers une procédure d'asile, c'est porter atteinte à l'article 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et à l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui consacrent le droit au recours effectif. Une telle décision fait nécessairement grief.

Actuellement, en zone d'attente, les personnes peuvent déposer une demande d'asile à tout moment, y compris à la fin du maintien. Cette possibilité est essentielle, notamment quand la police aux frontières ou la douane refusent d'enregistrer, dès le début de la procédure, cette demande. De même, certaines personnes ne comprennent pas, faute d'information suffisante sur leurs droits lors du contrôle et si un refus d'entrée est prononcé, qu'elles ont la possibilité de faire une demande d'asile¹⁵². Chaque année, l'Anafé accompagne des dizaines de personnes dans ces situations. Ainsi, toutes ces personnes qui, aujourd'hui, peuvent introduire une demande d'asile au cours de la procédure, ne le pourront plus à l'avenir.

L'Anafé déplore qu'un véritable contrôle juridictionnel et administratif en matière de légalité du contrôle et de la privation de liberté ne soit pas instauré par le règlement Filtrage.

La privation de liberté des personnes étrangères soumises au filtrage

L'article 9 du règlement Filtrage introduit des obligations pour les personnes soumises à la procédure filtrage. Elles doivent avant tout rester « à la disposition des autorités de filtrage ».

Il est indiqué que « le filtrage est effectué en tout lieu adéquat et approprié désigné par chaque État membre, [...] sans retard, et en tout état de cause, mené à bien dans un délai de sept jours à compter de l'interpellation¹⁵³ ». La durée prévue pour effectuer l'ensemble des formalités requises pose question quant aux règles d'application. Dans l'hypothèse où il ne peut être réalisé directement lors des contrôles de première et de seconde lignes en aérogare, les personnes interpellées à une frontière extérieure risquent de se voir refuser l'entrée sur le territoire et d'être placées en zone d'attente pour le temps du filtrage. Il est rappelé que les États doivent garantir aux personnes un « niveau de vie qui garantisse leur subsistance, protège leur santé physique et mentale et respecte leurs droits au titre de la Charte [des droits fondamentaux de l'Union européenne]¹⁵⁴ ».

¹⁵⁰ [Règlement \(UE\) 2024/1356](#), article 17, § 3, alinéa 3 ; considérant 32.

¹⁵¹ Première ministre, Secrétariat général des affaires européennes, [Plan national de mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile](#), décembre 2024, p. 17.

¹⁵² Anafé, *Rapport d'observations 2022-2025*, à paraître au 1^{er} semestre 2026.

Anafé, [Refuser l'enfermement - Critique des logiques et pratiques dans les zones d'attente](#), op.cit., p. 66 et suivantes.

Anafé, [Aux frontières des vulnérabilités](#), op.cit., p. 8 et suivantes.

Anafé, [Voyage au centre des zones d'attente](#), op.cit., p. 49 et suivantes.

Anafé, [Des zones d'atteintes aux droits](#), op.cit., p. 21 et suivantes.

Anafé, [Dédale de l'asile à la frontière – comment la France ferme ses portes aux exilés](#), op.cit., p. 8 et suivantes.

¹⁵³ [Règlement \(UE\) 2024/1356](#), article 8, § 1 et 3.

¹⁵⁴ *Ibid.*, article 8, § 8.

Le règlement permet le recours à la privation de liberté : « *Les États membres devraient prévoir dans leur droit national des dispositions garantissant la présence de ces ressortissants de pays tiers pendant le filtrage afin d'éviter que ceux-ci ne prennent la fuite. Lorsque cela s'avère nécessaire et sur la base d'une appréciation au cas par cas, les États membres peuvent placer une personne soumise au filtrage en rétention, si d'autres mesures moins coercitives ne peuvent être efficacement appliquées*¹⁵⁵ ». Pour les personnes qui n'ont pas présenté une demande d'asile au cours du filtrage, la privation de liberté semble être la règle¹⁵⁶.

Or il convient de souligner que les zones d'attente – comme tout autre lieu d'enfermement – ne peuvent en aucun cas être considérées comme des « installations adéquates » – cf. ci-dessus encart *L'identification des situations de vulnérabilité*. Dans les zones d'attente, les droits des personnes sont bafoués de manière récurrente, voire systémique, et l'opacité de ces lieux cache des conditions d'enfermement souvent indignes : locaux insalubres, non-accès à l'extérieur, absence de fenêtre ou de moyen d'occulter la lumière, information par haut-parleur constamment, enfermement d'enfants, non-séparation entre les hommes et les femmes, non-séparation entre les adultes et les enfants, nourriture insuffisante, difficulté d'accéder aux sanitaires, etc.¹⁵⁷

Bien qu'il précise que l'enfermement doit intervenir en dernier recours, le règlement le motive par le risque de « fuite ». Cela signifie que l'administration devra à chaque fois justifier qu'une personne pourrait se soustraire à la procédure de filtrage pour décider de la priver de liberté. Il n'existe de définition unique du risque de fuite ni en droit de l'Union, ni en droit interne. Dans différentes situations (procédure Dublin, procédures de retour...), dont la liste est limitée, les autorités peuvent se dire fondées à présumer l'existence d'un tel risque pour justifier des mesures coercitives (assignation à résidence ou rétention). Mais cette notion ne peut être appliquée en l'état aux personnes à qui l'entrée sur le territoire est refusée aux frontières françaises. Pour qu'elle soit applicable, l'administration devra définir des critères et apprécier au cas par cas si cette notion s'applique.

Dans sa proposition de règlement Retour, la Commission européenne dresse une liste de 8 critères permettant d'établir un risque de fuite, liste élargie par rapport à ce qui existe actuellement. De même, 5 motifs de rétention sont énumérés¹⁵⁸. Même si le régime applicable n'est pas le même, l'Anafé s'inquiète que l'enfermement aux frontières extérieures puisse continuer à être la norme. La lecture combinée des textes laisse voir une tendance à la généralisation de l'enfermement des personnes étrangères considérées comme indésirables.

Le plan national de mise en œuvre du Pacte élaboré par la France¹⁵⁹ révèle que les autorités ne prévoient pas la création d'un cadre juridique nouveau et qu'ainsi, le filtrage aux frontières extérieures devrait avoir lieu dans le cadre du régime juridique actuel de la zone d'attente, conformément au Ceseda (Titres III et IV du Livre III)¹⁶⁰. Les autorités souhaitent procéder au filtrage « *dans le temps du placement en*

¹⁵⁵ *Ibid.*, considérant 11.

¹⁵⁶ *Ibid.*, article 8, § 7.

¹⁵⁷ Anafé, *Rapport d'observations 2022-2025*, à paraître au 1^{er} semestre 2026.

Anafé, [Refuser l'enfermement - Critique des logiques et pratiques dans les zones d'attente](#), *op.cit.*, p. 110 et suivantes.

Anafé, [Aux frontières des vulnérabilités](#), *op.cit.*, p. 34 et suivantes.

Anafé, [Voyage au centre des zones d'attente](#), *op.cit.*, p. 13 et suivantes.

¹⁵⁸ Commission européenne, [Proposition de règlement du parlement européen et du conseil établissant un système commun en matière de retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier dans l'Union, et abrogeant la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil, la directive 2001/40/CE du Conseil et la décision 2004/191/CE du Conseil](#), 11 mars 2025, articles 30 et 29.

¹⁵⁹ Première ministre, Secrétariat général des affaires européennes, [Plan national de mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile](#), décembre 2024.

¹⁶⁰ Pour plus d'informations sur la réglementation en vigueur actuellement aux frontières françaises, se rendre sur la page dédiée à ce sujet le site internet de l'Anafé : <https://anafe.org/legislations-en-vigueur/>

zone d'attente »¹⁶¹, conformément à l'article 6 du règlement Filtrage qui indique que les personnes visées ne sont pas autorisées à entrer sur le territoire de l'État membre. Dès lors, pour ce qui concerne les frontières françaises, il ne semble pas que le gouvernement ait prévu que l'enfermement se fasse en dernier ressort et qu'une évaluation soit faite au cas par cas, comme préconisé dans les considérants du règlement.

Les droits des personnes soumises au filtrage

Selon l'article 5, § 3, du règlement (UE) 2024/1356, la personne concernée peut quitter le territoire des États membres pour son pays d'origine ou de résidence, ou pour un autre pays hors de l'UE dans lequel elle décide volontairement de retourner et où elle est autorisée à aller. Ce droit existe déjà dans le cadre de la procédure de zone d'attente¹⁶², mais il est rarement respecté et appliqué en pratique¹⁶³.

Selon le § 6 de l'article 8 du règlement Filtrage, le droit de regard de la société civile dans les lieux où les personnes faisant l'objet d'une procédure de filtrage seront « *maintenues à la disposition* » des autorités (entendre enfermées) semble préservé. Les personnes et organisations pourront avoir accès à ces lieux.

Dans le plan de mise en œuvre du Pacte par la France, la possibilité d'une présence associative aux frontières est mentionnée uniquement dans la partie « retour »¹⁶⁴. Rien n'est évoqué sur ce sujet en ce qui concerne la procédure de filtrage, alors qu'il s'agit d'exigences relevant du règlement Filtrage. Et en pratique, l'accès aux zones d'attente est contingenté par le Ceseda : un arrêté fixe la liste des associations habilitées (actuellement 11), qui elles-mêmes peuvent faire habiliter chacune 10 personnes physiques – les représentants de plusieurs associations ne peuvent se rendre dans une même zone d'attente le même jour¹⁶⁵.

L'article 11 du règlement Filtrage prévoit le droit à l'information des personnes visées. Certaines informations doivent leur être communiquées, dont celles relatives à la procédure de filtrage, à la possibilité de demander l'asile et au droit d'être mises en relation avec les organisations habilitées à visiter les lieux. Elles doivent être transmises dans « *une langue que le ressortissant de pays tiers comprend ou dont on peut raisonnablement supposer qu'il la comprend* ». Elles sont fournies oralement et par écrit. Si nécessaire, il doit être fait appel à un service d'interprétariat. Enfin, les États ont la possibilité d'autoriser des « *organisations et instances nationales, internationales et non gouvernementales* » à fournir ces informations. Mais aucune assistance juridique n'est prévue par le règlement (UE) 2024/1356 pendant la procédure de filtrage¹⁶⁶.

Le plan de mise en œuvre du Pacte par la France mentionne que « *les obligations des personnes soumises au filtrage impliqueront d'adapter les prospectus d'information distribués dans les zones d'attente*¹⁶⁷ ». À l'heure actuelle, le seul document d'information dont elles disposent est un prospectus

¹⁶¹ Première ministre, Secrétariat général des affaires européennes, [Plan national de mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile](#), décembre 2024, p. 17.

¹⁶² L'[article L. 343-1](#) du Ceseda prévoit que la personne maintenue en zone d'attente a le droit de « *quitter à tout moment la zone d'attente pour toute destination située hors de France* ».

¹⁶³ Anafé, [Rapport d'observations 2022-2025](#), à paraître au 1^{er} semestre 2026.

Anafé, [La procédure en zone d'attente : Guide théorique et pratique](#), janvier 2013, p. 41.

¹⁶⁴ Première ministre, Secrétariat général des affaires européennes, [Plan national de mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile](#), décembre 2024, p. 17.

¹⁶⁵ Ceseda, [articles R. 343-18 et suivants](#) ; par arrêtés du [12 juin 2024](#) et [15 juillet 2025](#), les 11 associations habilitées sont (en italique, les associations membres de l'Anafé) : *Amnesty International France, l'Association nationale d'assistance aux frontières pour les personnes étrangères (Anafé), la Cimade, service œcuménique d'entraide, la Croix-Rouge française, France Terre d'asile (FTDA), Forum réfugiés, le Groupe accueil et solidarité (GAS), le Groupe d'information et de soutien des immigrés (Gisti), la Ligue des droits de l'Homme (LDH), Le Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples (Mrap), Human Rights Watch.*

¹⁶⁶ Voir en ce sens le schéma du CCBE, p. 44.

¹⁶⁷ Première ministre, Secrétariat général des affaires européennes, [Plan national de mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile](#), décembre 2024, p. 20.

d'une page rédigé par l'Anafé – une contrainte de forme imposée par le ministère de l'intérieur, dont les services assurent la traduction dans les 6 langues officielles de l'ONU. Ce document n'existe que pour la seule zone d'attente de Roissy¹⁶⁸. Dans la partie « retour » du plan, il est précisé que « *l'ensemble des droits des personnes placées en ZA [zone d'attente] sont affichés et traduits dans les langues onusiennes*¹⁶⁹ ». Cette affirmation est fausse pour le moment¹⁷⁰. Enfin il est précisé que « *la personne est mise en mesure de s'entretenir avec une association de défense des étrangers, que ce soit dans le cadre de leur permanence ou téléphoniquement* ». D'une part, cette phrase fait référence aux permanences téléphoniques assurées par l'Anafé depuis 2000, mais les conditions d'exercice de cette mission sont de plus en plus difficiles, les téléphones mis à disposition ne fonctionnant pour la plupart plus et les autorités refusant de transmettre les informations essentielles à l'Anafé pour exercer cette mission de conseil¹⁷¹ – contrairement à ce qui est annoncé dans le plan de mise en œuvre¹⁷². Et d'autre part, elle renvoie à la convention d'accès permanent conclue à titre gratuit par l'Anafé avec le ministère de l'intérieur pour la seule zone d'attente de Roissy, qui prévoit l'habilitation d'une vingtaine de personnes (en pratique majoritairement des bénévoles) et la mise à disposition d'un bureau – lequel ne permet de recevoir que deux personnes à la fois¹⁷³.

Focus 4 : Les fausses garanties pour les mineurs

L'article 13 du règlement Filtrage prévoit des garanties spécifiques en faveur des mineurs. Au cours du filtrage, l'enfant « *est accompagné d'un membre adulte de sa famille, s'il y en a un de présent* ».

Si le mineur n'est pas accompagné, un représentant légal doit être désigné – en droit français, il devrait s'agir d'un administrateur *ad hoc*, comme c'est déjà prévu pour la procédure en zone d'attente. Cependant, le Pacte prévoit que si un représentant n'est pas désigné, « *une personne formée à la sauvegarde de l'intérêt supérieur et au bien-être général du mineur* » l'accompagnera et l'assistera dans une « *langue qu'il peut comprendre* ». Cette tournure est préoccupante : la pratique a montré que les administrateurs *ad hoc* ne remplissent pas toujours le rôle qui leur est assigné¹⁷⁴. Et il semble improbable qu'en droit français une autre personne que celle qui a été mandatée pour exercer l'autorité parentale puisse représenter les enfants dans le cadre de procédures coercitives. Un exemple existe actuellement dans la zone d'attente de Paris-Orly où, illégalement, du personnel de certaines compagnies aériennes peut être désigné pour accompagner le mineur au cours du maintien¹⁷⁵.

Quant au mineur accompagné, la référence à un « *membre adulte de sa famille* » reste assez vague. La question se pose de savoir si cette formulation permettra le rattachement de mineurs à des membres de leur famille qui n'ont pas l'autorité parentale. Cette pratique a été déclarée contraire à la Convention

¹⁶⁸ Anafé, *Rapport d'observations 2022-2025*, à paraître au 1^{er} semestre 2026.

¹⁶⁹ Première ministre, Secrétariat général des affaires européennes, *Plan national de mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile*, décembre 2024, p. 20.

¹⁷⁰ Anafé, *Rapport d'observations 2022-2025*, à paraître au 1^{er} semestre 2026.

Anafé, *Refuser l'enfermement - Critique des logiques et pratiques dans les zones d'attente*, op.cit., p. 110 et suivantes.

Anafé, *Aux frontières des vulnérabilités*, op.cit., p. 34 et suivantes.

Anafé, *Voyage au centre des zones d'attente*, op.cit., p. 47 et suivantes.

Anafé, *Des zones d'atteintes aux droits*, op.cit., p. 92 et suivantes.

¹⁷¹ Ministère de l'intérieur, *Réunion annuelle sur le fonctionnement des zones d'attente 14 novembre 2025*, compte rendu, à paraître.

Ministère de l'intérieur, *Réunion annuelle relative au fonctionnement des zones d'attente 10 novembre 2024*, compte-rendu, p. 36 et suivantes.

¹⁷² Première ministre, Secrétariat général des affaires européennes, *Plan national de mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile*, décembre 2024, p. 38.

¹⁷³ Anafé, *Exercer le droit de regard des associations*.

¹⁷⁴ Anafé, *Après 20 ans de présence des administrateurs ad hoc, les enfants toujours en danger aux frontières*, Note d'analyse, mars 2022.

¹⁷⁵ Anafé, *Rapport d'observations 2022-2025*, à paraître au 1^{er} semestre 2026.

Anafé, *Refuser l'enfermement - Critique des logiques et pratiques dans les zones d'attente*, op.cit., p. 171.

Anafé, *Aux frontières des vulnérabilités*, op.cit., p. 41.

européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales¹⁷⁶ et elle est prohibée aux frontières françaises, les enfants accompagnés d'un membre de famille qui n'est pas leur représentant légal devant se voir désigner un administrateur *ad hoc*.

De plus, l'Anafé s'inquiète que le relevé des données biométriques des mineurs soit prévu dès l'âge de six ans par le nouveau règlement Eurodac¹⁷⁷. Bien que la contrainte pour procéder au relevé des données biométriques soit conditionnée pour les mineurs, elle demeure possible¹⁷⁸.

Le contrôle de la procédure de filtrage

Le règlement Filtrage prévoit un « *mécanisme de contrôle indépendant* » pour contrôler le respect du droit de l'Union européenne et du droit international, y compris la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Ce mécanisme « *couvre toutes les activités entreprises par les États membres dans le cadre de la mise en œuvre* ». Il pourra réaliser des contrôles « *aléatoires et inopinés* », et aura « *accès à tous les lieux pertinents, y compris aux centres d'accueil et de rétention* ». Il est habilité à adresser des recommandations annuelles aux États membres¹⁷⁹.

Dans son « guide pratique » sur les mécanismes de contrôle pendant les procédures de filtrage et d'asile à la frontière, l'Agence pour les droits fondamentaux (FRA) de l'Union européenne rappelle les principes de base qui permettent leur efficacité : l'indépendance, l'autonomie opérationnelle, la compétence thématique, des pouvoirs d'enquête suffisants, la facilitation des enquêtes sur place, du personnel suffisant et formé, des ressources financières suffisantes et la possibilité de former des rapports et recommandations. Elle préconise également de favoriser le développement des compétences et la coopération¹⁸⁰.

Mandatée pour établir les orientations générales des mécanismes de contrôle du respect des droits fondamentaux¹⁸¹, la FRA déplore elle-même le manque d'efficacité des investigations des États membres portant sur les violations des droits à leurs frontières¹⁸². Dans un rapport annexé aux « Lignes directrices relatives aux enquêtes sur les allégations de mauvais traitements aux frontières », l'agence présente six prérequis nécessaires pour permettre des enquêtes efficaces sur les violations des droits aux frontières¹⁸³.

Pour la mise en œuvre du Pacte par la France, deux instances sont évoquées pour assurer le contrôle de la procédure de filtrage à la frontière. Il s'agit du Défenseur des droits¹⁸⁴ et du Contrôleur général des lieux de privation de liberté¹⁸⁵. Leurs mandats sont complémentaires. Néanmoins, le plan de mise

¹⁷⁶ CEDH, 5^e section, 25 juin 2020, [Moustahí c. France](#), n° 9347/14.

¹⁷⁷ [Règlement 2024/1358](#), article 14.

¹⁷⁸ *Ibid.*, article 14, § 1, alinéa 4 : « *Aucune forme de contrainte n'est utilisée contre les mineurs pour assurer leur respect de l'obligation de fournir leurs données biométriques. Toutefois, lorsque cela est permis par le droit de l'Union ou le droit national applicable, et en dernier ressort, un degré proportionné de contrainte peut être utilisé à l'encontre des mineurs pour assurer leur respect de cette obligation. Lorsqu'ils appliquent ce degré proportionné de contrainte, les États membres respectent la dignité et l'intégrité physique du mineur.* »

¹⁷⁹ [Règlement \(UE\) 2024/1356](#), article 1 ; article 8, § 1 et 3.

¹⁸⁰ Agence pour les droits fondamentaux de l'Union européenne, [Monitoring fundamental rights during screening and the asylum border procedure – A guide on national independent mechanisms](#), Guide pratique, 2024.

¹⁸¹ [Règlement \(UE\) 2024/1356](#), article 10, § 2, alinéa 9.

¹⁸² European Union Agency for Fundamental Rights, « *Investigations of rights violations at EU borders remain ineffective* », [Guidance on investigating alleged ill-treatment at borders](#), 30 juillet 2024.

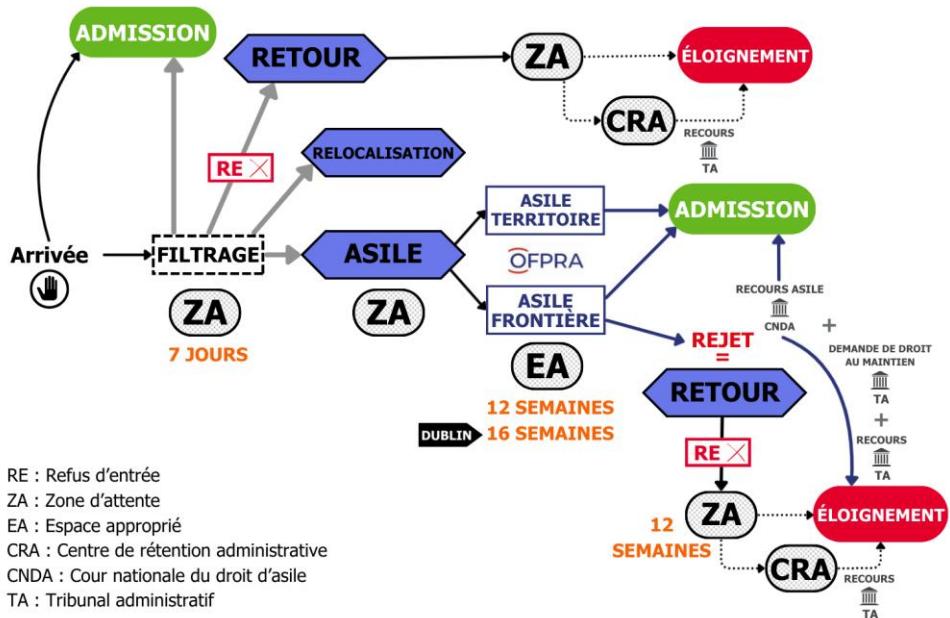
¹⁸³ *Ibid.* Les six mesures sont : l'enregistrement des témoignages, la transparence, des enquêtes indépendantes et équitables, des orientations pour les procureurs, donner la parole aux victimes et recueillir des preuves grâce à la technologie.

¹⁸⁴ Le Défenseur des droits est une [autorité administrative indépendante](#) chargée de veiller au respect des libertés et des droits des citoyens et citoyennes. Créeé en 2011, elle a deux missions : défendre les personnes dont les droits ne sont pas respectés et permettre l'égalité de tous et toutes. Son statut est défini à l'article [71-1](#) de la Constitution.

¹⁸⁵ Suite à la ratification du protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines et traitements cruels, inhumains et dégradants adopté par l'assemblée générale des Nations unies le 18 décembre 2002, le législateur français a institué, par la loi n° [2007-1545](#) du 30 octobre 2007, un Contrôleur général des lieux de privation de liberté et lui a conféré le statut d'autorité administrative indépendante.

en œuvre ne prévoit qu'une augmentation à la marge de leurs moyens humains pour exercer cette nouvelle mission de contrôle. Une question se pose quant à leur indépendance, compte tenu de la nature des fonds qui pourraient être reçus, notamment les financements européens disponibles pour la mise en œuvre du Pacte¹⁸⁶.

Schéma récapitulatif des procédures à la frontière prévues dans le Pacte



©Anafé, 2026

Les procédures découlant du filtrage

Une fois le filtrage achevé, la personne est orientée vers la procédure d'asile ou de retour¹⁸⁷.

Si elle demande la protection internationale, elle entre dans le cadre du règlement relatif à l'instauration d'une procédure commune en matière de protection internationale¹⁸⁸, et elle est orientée vers les autorités compétentes pour l'enregistrement de sa demande de protection internationale. Dans ce cas, elle peut faire l'objet d'une procédure normale précédée d'une autorisation d'entrée sur le territoire ou une procédure d'asile à la frontière¹⁸⁹. Elle peut également faire l'objet d'une procédure de relocalisation en application du règlement 2024/1351 (ex-procédure Dublin)¹⁹⁰.

Si la demande d'asile à la frontière a été rejetée, commence une procédure dite de « retour à la frontière »¹⁹¹. Dans le cas où la personne ne remplit pas les conditions d'entrée et ne manifeste pas la

¹⁸⁶ Première ministre, Secrétariat général des affaires européennes, [Plan national de mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile](#), décembre 2024, p. 55 et suivantes.

¹⁸⁷ [Règlement \(UE\) 2024/1356](#), article 18.

¹⁸⁸ [Règlement \(UE\) 2024/1348](#).

¹⁸⁹ Ne sera traitée que la procédure d'asile à la frontière. Pour des analyses sur les modifications des procédures asile sur le territoire, voir notamment :

La Cimade, [Décryptage du pacte européen sur la migration et l'asile](#), 27 juin 2024.

Institut Convergence Migration, [Séminaire, Le nouveau pacte sur l'immigration et l'asile](#), Séances 4 et 5.

Gisti, [Tout savoir sur le « Nouveau Pacte sur la migration et l'asile » de l'Union européenne](#), partie IV, Analyse, avis et communiqués.

¹⁹⁰ [Règlement \(UE\) 2024/1351](#).

¹⁹¹ [Règlement \(UE\) 2024/1349](#).

volonté de demander l'asile, elle se voit notifier un refus d'entrée et les autorités mettent en œuvre une procédure de renvoi « *selon les procédures conformes à la directive 2008/115/CE, sans préjudice de l'application de l'article 6, paragraphe 5, du règlement (UE) 2016/399*¹⁹² ».

La procédure d'asile à la frontière

Le règlement (UE) 2024/1348 vise à doter l'UE d'un régime d'asile européen commun afin de faire converger l'ensemble des régimes nationaux. Un des buts recherchés est supposément de limiter les mouvements secondaires au sein de l'Union européenne, comme mentionné dans le préambule dudit règlement « *Il existe encore des disparités notables entre les États membres en ce qui concerne les procédures utilisées. [...] Ces disparités sont des facteurs importants de mouvements secondaires*¹⁹³ ». Le règlement prévoit une procédure d'asile à la frontière qui doit être appliquée aux personnes qui se présentent aux frontières extérieures, dans les zones de transit ainsi que dans les mers territoriales – cela pour limiter l'accès au territoire des personnes considérées comme « indésirables ».

Les personnes concernées par la procédure d'asile à la frontière

Afin de mettre en place la procédure d'asile à la frontière, le Pacte prévoit des situations qui rendent cette procédure obligatoire. Chaque année, un nombre minimum de procédures à la frontière doit être réalisé par les États. Une fois ce nombre atteint, les États peuvent décider de continuer à appliquer la procédure d'asile à la frontière ou de permettre l'entrée pour pouvoir entamer une procédure applicable aux personnes admises sur le territoire.

La procédure d'asile à la frontière revêt un caractère obligatoire dans les cas suivants¹⁹⁴ :

- Le demandeur est considéré comme ayant intentionnellement induit les autorités en erreur en présentant de fausses informations ou de faux documents ou en dissimulant les informations ou les documents pertinents ;
- Il existe des motifs raisonnables de considérer que le demandeur constitue un danger pour la sécurité nationale ou l'ordre public des États membres ;
- Le demandeur est ressortissant ou, dans le cas des apatrides, ancien résident habituel d'un pays tiers pour lequel la proportion de décisions prises par une autorité responsable de la détermination qui octroie une protection internationale est de 20 % ou moins.

Peu de place est laissée pour le traitement de la demande de manière approfondie et individualisée, l'accent étant mis, dans le troisième cas, sur le critère de la nationalité avant les motifs individuels de départ. De plus, il est important de souligner que les taux de reconnaissance varient grandement d'un État membre à l'autre, la prise en compte d'une moyenne européenne à 20 % basée sur les chiffres d'Eurostat pouvant être grandement défavorable pour certaines provenances. Ainsi, en 2022 au niveau français, pour les requérants et requérantes originaires du Sénégal et du Maroc, contrairement aux chiffres d'Eurostat, le taux de reconnaissance était supérieur à 20 %¹⁹⁵. La protection humanitaire n'est pas comprise dans le calcul des 20 % : seulement la protection subsidiaire et le statut de réfugié le sont. Ainsi, au regard des chiffres publiés par Eurostat pour l'année 2022, les demandeurs qui seraient concernés par cette mesure et donc placés dans la procédure d'asile à la frontière obligatoire sont les personnes originaires du Sénégal, de Gambie, du Nigéria, du Pakistan, de Tunisie, de Colombie, d'Égypte, du Pérou, du Maroc, du Bangladesh et de Géorgie¹⁹⁶. Si la protection humanitaire était prise en compte, le Sénégal, la Gambie et le Nigéria n'entreraient pas dans la catégorie des personnes

¹⁹² [Règlement \(UE\) 2024/1356](#), article 18.

¹⁹³ *Ibid.*, considérant 3.

¹⁹⁴ *Ibid.*, article 45.

¹⁹⁵ Ofpra, [Rapport d'activité 2022](#), 2023, annexe 2 : Demandes de protection et décisions prises par nationalité – année 2022, p. 108 et suivantes.

¹⁹⁶ ECRE, [Comments on the Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU](#), octobre 2024, p. 69.

soumises à la procédure à la frontière de manière obligatoire. En 2022, la Turquie avait un taux de reconnaissance de 20,52 %, et en 2023, cela était également vrai pour les personnes originaires de Gambie¹⁹⁷ : la prise ou non en compte des décimales de ce type de nombres pourrait avoir de sérieuses incidences sur les droits des personnes maintenues aux frontières de l'UE.

Dans le cadre du plan national de mise en œuvre, selon le ministère de l'intérieur, « *au regard des flux 2023, 69 % des demandeurs d'asile à la frontière relèveraient du champ d'application obligatoire de la nouvelle procédure, soit 1 356 personnes* »¹⁹⁸ sur une année pleine. Le critère du taux de reconnaissance à 20 % est particulièrement inquiétant : le règlement n'est pas clair sur les grandeurs prises en compte. En effet, il n'est pas précisé si les 20 % sont calculés à partir des décisions finales ou seulement au regard des décisions de première instance.

Principaux pays d'origine des demandeurs d'asile à la frontière : une diversité de provenance selon les années (2022 à 2024)

Pays d'origine	2021	2022	2023	2024	2025 (1 ^{er} trim.)
Sri Lanka	88	281		172	
Togo				66	
Iran				64	42
Syrie		61		63	
Somalie				62	30
Turquie	153	317			
Maroc		103			32
Centrafrique		85			
Congo RDC	100	80			
Russie	43	71			39
Égypte		62			
Bangladesh		59			
Sahara occidental		59			
Nigéria					32
Inde	163				
Algérie	95				
Népal	58				
Chine	54				
Congo	52				

Source : ministère de l'intérieur français

L'Anafé s'inquiète vivement de cette modalité de détermination de la procédure applicable en fonction du taux de reconnaissance. Elle pourrait aboutir à des pratiques contraires à la Convention de Genève

¹⁹⁷ Ofpra, [Rapport d'activité 2023](#), annexe 2 : total demandes de protection et décisions prises par nationalité - année 2023, p. 112 et suivantes.

¹⁹⁸ Première ministre, Secrétariat général des affaires européennes, [Plan national de mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile](#), décembre 2024, p. 17.

parce que discriminatoires, en ce qu'elles aboutiraient au refoulement de personnes en raison de leur nationalité alors qu'elles ont besoin de protection¹⁹⁹.

Il est également inquiétant que la procédure d'asile à la frontière soit obligatoire pour les personnes qui n'ont pas de documents ou qui ont présenté des documents falsifiés, usurpés ou faux car c'est le cas d'un nombre non négligeable de personnes qui demandent à être protégées.

Dans les cas où la procédure d'asile à la frontière ne revêt pas un caractère obligatoire, les requérants et requérantes peuvent accéder à la procédure de demande d'asile de droit commun. Toutefois, les États membres peuvent aussi décider d'examiner le bien-fondé des demandes de protection dans le cadre du dispositif frontalier pour l'ensemble des personnes passées par le filtrage.

L'article 44, § 3 du règlement (UE) 2024/1348 instituant une procédure commune en matière de protection prévoit la possibilité pour un État de donner une priorité à l'application de la procédure d'asile à la frontière en fonction de la « catégorie » dans laquelle entre la personne en quête de protection : outre les mineurs et les membres de leur famille, les personnes qui ont « *de plus grandes perspectives de retours* », celles qui sont considérées comme étant un « *danger pour la sécurité nationale ou l'ordre public* » et les ressortissants et ressortissantes de certains pays non membres de l'UE. Si la procédure d'asile à la frontière s'applique également aux mineurs et à leur famille, l'examen de leur demande doit être prioritaire.

L'article 42, § 3 du même règlement précise que la procédure d'asile à la frontière ne peut uniquement être appliquée aux mineurs non accompagnés que dans les circonstances où « *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*²⁰⁰ ». Cet élément – s'il est respecté par les autorités – constituera l'apport positif du Pacte aux frontières françaises, car il limitera l'enfermement des mineurs isolés demandeurs d'asile. Cependant, la minorité étant souvent contestée par l'administration dans les zones d'attente, des mineurs isolés demandeurs d'asile risquent encore d'être enfermés aux frontières²⁰¹.

Que ce soit pour les mineurs demandeurs d'asile ou pour les personnes considérées comme vulnérables et nécessitant des garanties procédurales particulières (notamment victimes de torture, de viol ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique, sexuelle ou sexiste), le même règlement a prévu que des garanties particulières peuvent être appliquées dans les procédures d'asile. Il peut également être mis fin à la procédure d'asile à la frontière²⁰². Comme indiqué dans la note de 2022, une disposition relative à la fin du maintien en zone d'attente pour les mineurs isolés demandeurs d'asile et pour les personnes vulnérables existe déjà dans le Ceseda. Mais la pratique a montré qu'il y était rarement recouru²⁰³.

¹⁹⁹ L'article 3 de la [Convention relative au statut des réfugiés](#), adoptée le 28 juillet 1951, affirme le principe de non-discrimination selon lequel « *les États contractants appliqueront les dispositions de cette Convention aux réfugiés sans discrimination quant à la race, la religion ou le pays d'origine* ».

²⁰⁰ [Règlement \(UE\) 2024/1348](#), articles 53, § 1 et 42, § 3, b).

²⁰¹ Anafé, [Rapport d'observations 2022-2025](#), à paraître au 1^{er} semestre 2026.

Anafé, [Refuser l'enfermement - Critique des logiques et pratiques dans les zones d'attente](#), op.cit., p. 61 puis 110 et suivantes.

Anafé, [Aux frontières des vulnérabilités](#), op.cit., p. 22.

Anafé, [Voyage au centre des zones d'attente](#), op.cit., p. 58 et suivantes.

Anafé, [Des zones d'atteintes aux droits](#), op.cit., p. 27 et suivantes.

²⁰² [Règlement \(UE\) 2024/1348](#), articles 20 à 23.

²⁰³ Pour approfondir ce point, voir Anafé, [Trier, enfermer, refouler. Analyse des dispositions applicables aux frontières du Pacte européen sur la migration et l'asile](#), op.cit., p.30 à 32.

Anafé, [Rapport d'observations 2022-2025](#), à paraître au 1^{er} semestre 2026.

Anafé, [Refuser l'enfermement - Critique des logiques et pratiques dans les zones d'attente](#), op.cit., p. 61.

Anafé, [Aux frontières des vulnérabilités](#), op.cit., p. 11.

Ministère de l'intérieur, [Réunion annuelle relative au fonctionnement des zones d'attente 22 novembre 2021](#), p. 14 et suivantes.

Dans le plan national de mise en œuvre, il est intéressant de noter que les éléments relatifs à la procédure d'asile à la frontière sont développés dans la même partie que celle relative à la procédure de filtrage et non pas dans la partie asile.

En France, les limites de la procédure d'asile à la frontière ont été largement documentées par l'Anafé²⁰⁴, et de nombreuses organisations ont dénoncé les violations du droit d'asile dans la procédure à la frontière applicable en Grèce, critiquant notamment le profilage par nationalité²⁰⁵. En effet, les procédures accélérées ne présentent pas les mêmes garanties que les procédures normales d'examen, et le respect des droits des personnes n'est pas toujours assuré. Pour la procédure à la frontière, l'examen des demandes est plus rapide. Selon les constats de l'Anafé, en zone d'attente, la durée des entretiens pour entrer sur le territoire au titre de l'asile est généralement de moins de 45 minutes, incluant l'interprétariat²⁰⁶. Les personnes n'ont pas forcément le temps d'être assistées juridiquement en amont de leur entretien et le taux de protection est généralement plus bas qu'en procédure normale²⁰⁷.

Enfin, comme le prévoit également le plan national de mise en œuvre, « *la procédure d'asile à la frontière cesse de s'appliquer si l'autorité de détermination considère que les motifs de rejet d'une demande pour irrecevabilité ou d'application de la procédure accélérée ne sont pas ou plus applicables, ou lorsque la vulnérabilité de la personne le justifie. Le demandeur est alors autorisé à entrer sur le territoire où sa demande de protection internationale sera examinée*²⁰⁸ ».

²⁰⁴ Anafé, *Rapport d'observations 2022-2025*, à paraître au 1^{er} semestre 2026.

Anafé, [Refuser l'enfermement - Critique des logiques et pratiques dans les zones d'attente](#), *op.cit.*, p. 66 et suivantes.

Anafé, [Aux frontières des vulnérabilités](#), *op.cit.*, p. 8 et suivantes.

Anafé, [Voyage au centre des zones d'attente](#), *op.cit.*, p. 49 et suivantes.

Anafé, [Des zones d'atteintes aux droits](#), *op.cit.*, p. 21 et suivantes.

Anafé, [Dédale de l'asile à la frontière – comment la France ferme ses portes aux exilés](#), *op.cit.*

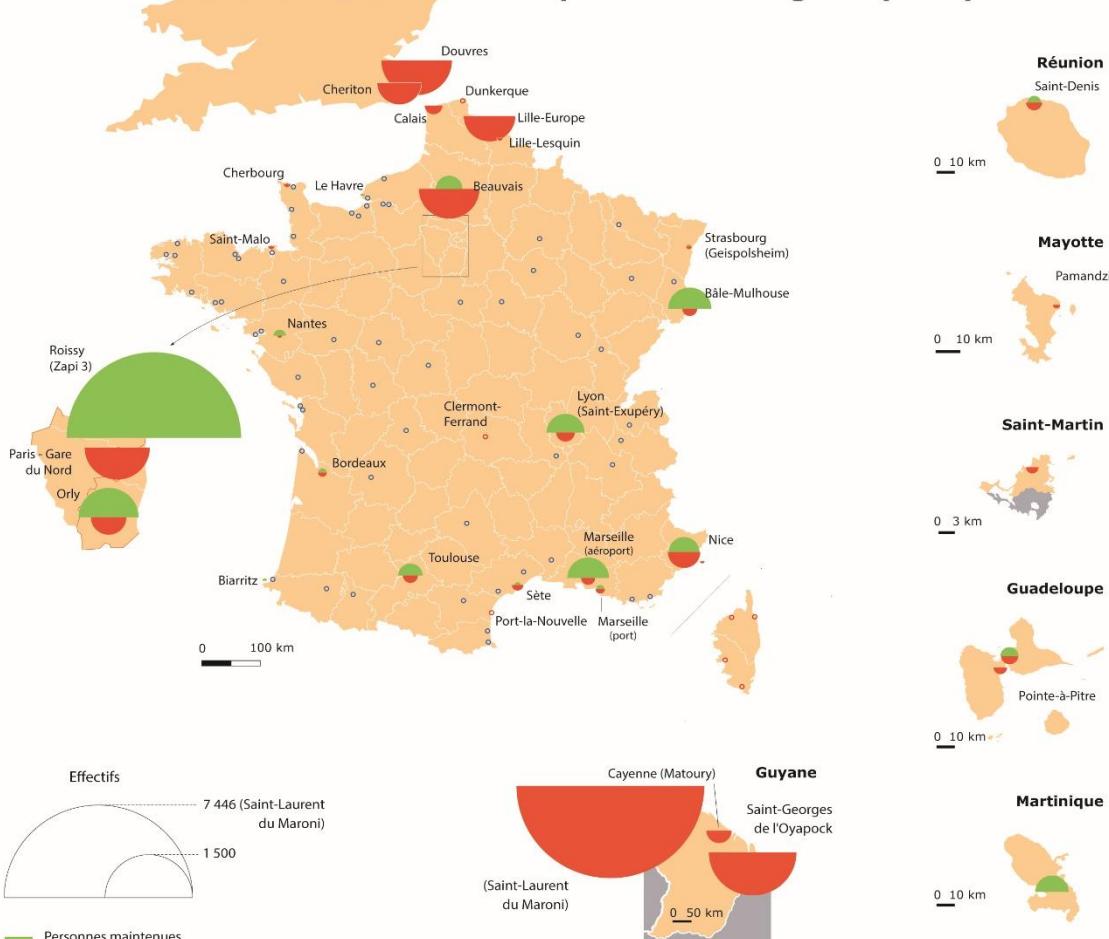
²⁰⁵ Greek Council for Refugees, [Fast-Track Border Procedure Eastern Aegean Islands](#), 10 juillet 2024.

²⁰⁶ Ces informations ressortent de l'accompagnement par l'Anafé des personnes enfermées en zone d'attente au cours de leur entretien ou des recours contre les décisions de refus d'admission sur le territoire au titre de l'asile.

²⁰⁷ Voir en ce sens la présentation des statistiques par la direction de l'asile du ministère de l'intérieur et de l'Ofpra dans le cadre des réunions annuelles sur le fonctionnement des zones d'attente : Anafé, [Réunions annuelles sur le fonctionnement des zones d'attente](#), 2015-2024.

²⁰⁸ Première ministre, Secrétariat général des affaires européennes, [Plan national de mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile](#), décembre 2024, p. 17.

Zones d'attente et de refoulements de personnes étrangères (2024)



Évolution des effectifs des étranger-e-s non admis-e-s et placé-e-s en zone d'attente (2011 - 2024)



Pour l'année 2018, les statistiques relatives aux étranger-e-s non admis-e-s incluent les personnes qui ont fait l'objet de refus d'entrée aux frontières intérieures terrestres.

Sources : ministère de l'intérieur français, Anafé.

©Anafé, 2026

Le caractère obligatoire du traitement accéléré de la demande d'asile à la frontière en fonction de la nationalité des requérants ou requérantes consacre une rupture dans l'accès inconditionnel au droit

d'asile. Il est intéressant de mettre en parallèle cette évolution avec les principales nationalités qui présentent des demandes d'asile en zone d'attente actuellement²⁰⁹.

Focus 5 : La capacité adéquate et le nombre maximal de procédures d'asile à la frontière

Le règlement 2024/1348 prévoit pour l'ensemble des États membres une « capacité adéquate » maximale de 30 000 demandes annuelles. On fixera également « *la capacité requise à tout moment pour mener la procédure d'asile à la frontière* » ainsi que la procédure dite de « retour » à la frontière, en termes de nombre de places disponibles. Ce nombre est réparti entre les différents États membres en fonction d'un calcul²¹⁰.

Une décision d'exécution de la Commission a fixé le nombre maximal et la capacité adéquate de chaque État membre en matière de procédure d'asile à la frontière²¹¹. Pour la France, elle a fixé la capacité adéquate à 615 places – ce qui correspond à une multiplication par deux du nombre de places en zone d'attente. Quant au « *nombre maximal de demandes qu'un État membre est tenu d'examiner de procédures d'asile à la frontière* », elle l'a fixé pour la France à 1 230 pour la période allant du 12 juin 2026 au 12 juin 2027 puis 1 845 pour la période allant du 13 juin au 14 octobre 2027. Elle prévoit donc une augmentation du nombre de procédures de demande d'asile à la frontière à mettre en œuvre par la France à partir de juin 2027.

Quand la capacité adéquate ou le nombre annuel maximal de demandes à la frontière sont atteints, l'État concerné doit en informer la Commission par une notification prévue aux articles 49 et 50 du règlement 2024/1348.

Si un État atteint le nombre maximal de demandes, il peut continuer à appliquer la procédure d'asile à la frontière pour le demandeur pour lequel la proportion de décisions prises par une autorité responsable de la détermination qui octroie une protection internationale est de 20 % ou moins. La procédure à la frontière reste obligatoire pour les personnes considérées comme représentant une menace à l'ordre public, y compris les mineurs isolés²¹².

Dans le plan de mise en œuvre prévu par la France, l'administration dresse un état des lieux des capacités actuelles des zones d'attente et prévoit qu'il sera nécessaire d'en augmenter le nombre. Cependant c'est dans la partie relative au retour que le plan national de mise en œuvre renvoie aux capacités adéquates et précise qu'il est nécessaire d'augmenter ce nombre de 315 places²¹³. Alors que les capacités adéquates sont prévues en matière de demandes d'asile à la frontière, il est inquiétant de constater que le ministère de l'intérieur les prévoit dans le cadre des dispositifs de retour.

Le projet de loi de finances 2026 apporte quelques précisions sur ce point : « *Dans le cadre du Pacte sur la migration et l'asile, la procédure d'asile à la frontière est refondue complètement par le règlement (UE) N° 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 (APR). Les demandeurs d'asile franchissant les frontières extérieures de l'Union européenne feront*

²⁰⁹ Voir en ce sens la présentation des statistiques par la direction de l'asile du ministère de l'intérieur et de l'Ofpra dans le cadre des réunions annuelles sur le fonctionnement des zones d'attente : Anafé, [Réunions annuelles sur le fonctionnement des zones d'attente](#), 2015-2024.

²¹⁰ [Règlement \(UE\) 2024/1348](#), articles 3, 46 et suivants.

²¹¹ [Décision d'exécution \(UE\) 2024/2150](#) de la Commission du 5 août 2024 portant modalités d'application du règlement (UE) 2024/1348 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la capacité adéquate des États membres et le nombre maximal de demandes qu'un État membre est tenu d'examiner chaque année dans le cadre de la procédure à la frontière.

²¹² [Règlement \(UE\) 2024/1348](#), article 47, § 3.

²¹³ Première ministre, Secrétariat général des affaires européennes, [Plan national de mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile](#), décembre 2024, p. 38.

l'objet d'une procédure de filtrage comprenant des contrôles d'identité et de sécurité. Une partie sera orientée vers la procédure d'asile à la frontière, obligatoire en cas de risque pour l'ordre public, de fraude ou si le pays d'origine présente un faible taux de protection, et facultative pour les ressortissants de pays d'origine sûrs, les demandeurs présentant une demande d'asile dilatoire, de fausses déclarations ou de faux documents d'identité notamment. [...] Sa mise en œuvre repose sur la mise en place de places d'hébergement dédiées, constituant la capacité adéquate de la France fixée à 615 places par la décision d'exécution N° 2024/2150 de la commission européenne du 5 août 2024. Parmi celles-ci, 301 places seront financées [...] [dont] le coût est estimé à 1,5 M€ en 2026, à compter de juin²¹⁴. »
« Par ailleurs, la directive "Accueil" du 14 mai 2024 impose que les structures d'hébergement disposent de sanitaires distincts pour les femmes demandeuses d'asile, afin de garantir leur sécurité et leur dignité. La mise en œuvre de cette mesure représente un coût estimé à 2,7 M€ en 2026.
Au total, le coût estimé pour la capacité adéquate, pour les places relevant de l'action 02, et la mise en conformité des sanitaires des places d'hébergement s'élève à 4,2 M€ en 2026²¹⁵ ».
Plus loin, l'annexe du projet de loi de finances précise qu'est prévue « la création d'une "zone adaptée" de 150 places à l'aéroport de Roissy Charles de Gaulle dans le cadre de la mise en place du Pacte européen sur la migration et l'asile adopté le 14 mai 2024 et qui prévoit l'examen des demandes d'asile à la frontière à compter de juin 2026²¹⁶ ».

Les phases de la procédure asile à la frontière

La procédure d'asile prévoit plusieurs étapes :

- La présentation de la demande, qui consiste en l'expression de la crainte d'une persécution ou d'une atteinte grave en cas de retour dans son pays d'origine ou dans le pays de résidence habituelle pour une personne apatride ;
- L'enregistrement : c'est au cours de l'enregistrement qui doit intervenir le plus rapidement possible, qu'il est procédé au relevé des données personnelles et que la personne est informée de ses droits et obligations. C'est à partir de cette phase que la personne ne peut plus être éloignée ;
- L'introduction de la demande : c'est la phase au cours de laquelle la personne peut apporter des éléments et documents. Le délai de la procédure commence à courir à partir de l'introduction ;
- L'entretien individuel qui porte sur la recevabilité et sur le fond – il peut s'agir d'entretiens séparés.

Les personnes doivent être informées de la possibilité de présenter une telle demande.

Après le filtrage, si la personne contrôlée a demandé l'asile, les autorités compétentes procèdent à l'enregistrement de sa demande, puis trois procédures peuvent s'appliquer : une procédure d'asile normale précédée de la délivrance d'une autorisation d'entrée sur le territoire de l'État membre, une procédure de relocalisation vers un autre État membre ou une procédure d'asile à la frontière.

La directive 2013/32²¹⁷ abrogée par le nouveau règlement relatif aux procédures communes en matière d'asile prévoyait déjà que les États membres peuvent examiner une demande d'asile à la frontière. La France, qui a transposé la directive en droit interne, met en œuvre depuis longtemps une procédure de ce type²¹⁸. Toutefois, le dispositif en vigueur aux frontières extérieures françaises ne consiste qu'en un examen de la recevabilité ou du caractère non « manifestement infondé » de la demande. Pour l'heure,

²¹⁴ Gouvernement, [Projet annuel de performances, Annexe au projet de loi de finances pour 2026](#), partie Immigration, asile et intégration, Action 02 du programme 303 et action 03 « Lutte contre l'immigration irrégulière ».

²¹⁵ *Ibid.*, p. 46 et 47.

²¹⁶ *Ibid.*, p. 50.

²¹⁷ [Directive 2013/32/UE](#) du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale.

²¹⁸ Ceseda, [Titre V : Asile à la frontière](#), articles L350-1 à L352-9.

le Ceseda ne prévoit pas d'examen au fond d'une demande d'asile enregistrée à la frontière. À ce titre, le nouveau règlement apporte des changements significatifs.

Ledit règlement définit les conditions pour que la procédure d'asile à la frontière puisse être appliquée. La personne ne satisfait pas aux règles relatives à l'entrée sur le territoire telles que prévues par le CFS²¹⁹. La demande doit être présentée à un point de passage à la frontière extérieure ou dans une zone de transit, à la suite d'une interpellation à l'occasion d'un franchissement non autorisé de la frontière extérieure, après un débarquement sur le territoire d'un État membre à la suite d'opérations de recherche et de sauvetage ou après une relocalisation. Ces situations sont identiques à celles prévues pour le filtrage. L'enjeu est d'assurer la continuité des procédures pour que les personnes se présentant aux frontières ne puissent à aucun moment entrer sur le territoire de l'Union européenne.

Les personnes dont la demande est examinée à la frontière n'ont pas le droit d'entrer sur le territoire²²⁰. Dans ce cas, des décisions peuvent être prises sur l'irrecevabilité et sur le bien-fondé d'une demande²²¹. La multiplication des procédures – asile en procédure normale, en procédure accélérée, en procédure à la frontière – crée une charge administrative conséquente et ne tend pas, contrairement à ce qu'affirme le législateur européen, à faciliter et harmoniser le traitement des demandes d'asile.

Une demande peut être rejetée au motif qu'elle est irrecevable dans les cas suivants :

- Un pays qui n'est pas un État membre est considéré comme le premier pays d'asile, à moins qu'il ne soit clair que le demandeur ne sera pas admis ou réadmis dans ce pays ;
- Un pays qui n'est pas un État membre est considéré comme un pays tiers sûr ;
- Un État membre autre que l'État membre examinant la demande a accordé à un demandeur une protection internationale ;
- Une juridiction pénale internationale a procédé à une relocalisation du demandeur ;
- Le demandeur concerné a fait l'objet d'une décision de retour conformément à l'article 6 de la directive 2008/115/CE et n'a présenté sa demande qu'après sept jours ouvrables à compter de la date à laquelle il a reçu cette décision de retour²²².

Enfin, l'introduction de la demande doit se faire dans les 5 jours à compter de l'enregistrement ou du transfert. La procédure d'asile doit durer 12 semaines à compter de l'enregistrement de la demande d'asile ou 16 semaines en cas de transfert²²³. Cette période inclut les délais de recours.

Le plan national de mise en œuvre du Pacte rappelle les modalités de la procédure d'asile à la frontière et précise que le titre correspondant devra être modifié en conséquence²²⁴. Mais il reste très lacunaire sur les changements à apporter à la procédure actuelle. Il s'agit en réalité d'une transformation profonde de la procédure d'asile à la frontière existante. Cela impliquera nécessairement des adaptations importantes pour les services (notamment Ofpra) et les organisations qui travaillent dans ce domaine.

Du manifestement infondé à l'examen au fond de la demande d'asile à la frontière

Actuellement, en France, les personnes contrôlées à un point de passage frontalier (port, aéroport ou gare) auxquelles l'entrée sur le territoire est refusée peuvent être placées en zone d'attente pendant le temps strictement nécessaire à l'examen de leur demande d'asile ou à l'organisation de leur réacheminement. Au bout de 4 jours, le maintien en zone d'attente doit être autorisé par le juge

²¹⁹ [Règlement \(UE\) 2016/399](#), article 6.

²²⁰ [Règlement \(UE\) 2024/1348](#), article 43.

²²¹ *Ibid.*, articles 38, 39 et 42.

²²² *Ibid.*, article 38.

²²³ *Ibid.*, article 51.

²²⁴ Première ministre, Secrétariat général des affaires européennes, [Plan national de mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile](#), décembre 2024, p. 19 et 20.

judiciaire pour un délai de 8 jours supplémentaires, renouvelable une fois. Ce temps peut être étendu à 26 jours en cas de demande d'asile dans les six derniers jours du maintien. Un tel délai permet de mener la procédure spécifique d'« admission sur le territoire au titre de l'asile », qui ne tend pas à attribuer ou refuser la protection internationale mais à autoriser l'entrée sur le territoire de la personne en vue d'enregistrer sa demande d'asile auprès d'une préfecture déterminée par son lieu d'arrivée. Durant cette période, on vérifie si l'examen de la demande relève de la compétence d'un autre État (procédure Dublin), si cette demande est recevable et si elle n'est pas manifestement infondée²²⁵. La décision autorisant ou refusant l'entrée est prise par le ministère de l'intérieur, qui se prononce après avis émis par l'Ofpra et après audition de l'intéressé. Si l'Ofpra est favorable à l'entrée en France, son avis lie le ministre, sauf pour celui-ci à invoquer l'existence d'une menace grave pour l'ordre public. À défaut d'avis favorable, le ministre de l'intérieur peut décider du transfert dans un autre État membre ou refuser l'admission sur le territoire au titre de l'asile au motif que la demande est irrecevable ou manifestement infondée. En aucun cas la procédure mise en œuvre n'est une procédure accélérée du traitement de la demande d'asile : l'examen au fond de la demande n'est pas instruit en zone d'attente²²⁶.

Dans la procédure d'asile à la frontière telle que prévue par le Pacte, une décision négative sur le bien-fondé de la demande est prise dans les cas suivants :

- 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 ;
- Le demandeur a fait des déclarations manifestement incohérentes ou contradictoires, ou manifestement fausses ou peu plausibles, ou qui contredisent des informations pertinentes et disponibles sur le pays d'origine ;
- 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 [...] 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 ;
- 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 ;
- Un pays tiers peut être considéré comme un pays d'origine sûr pour le demandeur au sens du présent règlement ;
- 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 ;
- « *La demande est une demande ultérieure qui n'est pas irrecevable* » ;
- Le demandeur est ressortissant ou, dans le cas des apatrides, est un ancien résident habituel d'un pays non membres de l'UE pour lequel la proportion de décisions prises par une autorité responsable de la détermination qui octroie une protection internationale est de 20% ou moins²²⁷.

²²⁵ Article L352-1 du Ceseda : « *Constitue une demande d'asile manifestement infondée une demande qui, au regard des déclarations faites par l'étranger et des documents le cas échéant produits, est manifestement dénuée de pertinence au regard des conditions d'octroi de l'asile ou manifestement dépourvue de toute crédibilité en ce qui concerne le risque de persécutions ou d'atteintes graves.* »

²²⁶ Ceseda, [Livre III, Titre V : Asile à la frontière \(Articles L. 350-1 à L. 352-9\)](#).

²²⁷ [Règlement \(UE\) 2024/1348](#), article 42.

Le plan de mise en œuvre n'explique pas les changements qui vont être mis en œuvre entre les décisions sur la recevabilité, le bien-fondé ou le « manifestement infondé ». Il confirme simplement qu'il s'agira d'examiner la demande au fond²²⁸. Le plan prévoit également une augmentation du personnel de l'Ofpra, mais sans apporter de précision sur ce point. Le projet de loi de finances 2026 de même : « *La nouvelle procédure d'asile à la frontière implique le recrutement de personnel supplémentaire et l'adaptation des infrastructures* » de l'Ofpra. Il est ainsi prévu d'augmenter le nombre d'agents de l'Ofpra de 48 postes pour l'année 2026²²⁹.

La détermination de l'État membre responsable ou l'affirmation de la procédure Dublin à la frontière

Selon l'article 52 du règlement (UE) 2024/1348, « *lorsque les conditions de la procédure à la frontière s'appliquent, les États membres décident de mener la procédure aux fins de déterminer l'État membre responsable de l'examen de la demande. [...] Lorsque les conditions requises pour l'application de la procédure à la frontière sont remplies dans l'État membre vers lequel le demandeur est transféré, une procédure à la frontière peut être appliquée par l'État membre vers lequel le demandeur est transféré*230. Autrement dit, la combinaison des règlements 2024/1348 et 2024/1351 rend possible l'examen à la frontière d'une demande d'asile à la suite d'une relocalisation après un transfert. Ainsi, une personne présente sur le territoire d'un État membre, qui fait l'objet d'une décision de transfert vers un autre État membre, peut voir sa demande d'asile examinée par ce dernier dans le cadre d'une demande d'asile à la frontière si les conditions de cette dernière sont remplies²³¹.

Concernant les critères de détermination de l'État responsable, les articles 31 à 33 du règlement 2024/1351 déterminent l'État responsable en fonction du lieu de franchissement de la frontière et de ses modalités (exemption de visa, demande présentée dans un aéroport ou une zone de transit, entrée dite « irrégulière », débarquement après une opération de sauvetage et de recherche).

Les délais de la procédure dite de Dublin sont désormais compatibles avec la procédure à la frontière.

Selon le plan de mise en œuvre national, la procédure Dublin d'urgence s'applique à la frontière. Elle « *débute après l'enregistrement de la demande et l'adoption d'un refus d'entrée* :

- *Prise en charge : délai de réponse d'une semaine* ;
- *Reprise en charge : notification et confirmation de la réception de la notification dans les deux semaines* ;
- *Dans les deux cas : décision de transfert dans les deux semaines* ;
- *Délai de recours : sept jours* ;
- *Délai pour statuer : un mois*.

Le délai total est donc de 10 semaines²³² ».

Les droits et obligations des personnes dont l'asile est examiné à la frontière

Les droits des demandeurs d'asile sont prévus à l'article 8 :

- Droit d'introduire une demande individuelle de protection internationale ;

²²⁸ Première ministre, Secrétariat général des affaires européennes, [Plan national de mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile](#), décembre 2024, p. 17.

²²⁹ Gouvernement, [Projet annuel de performances, Annexe au projet de loi de finances pour 2026](#), partie Immigration, asile et intégration, p. 42.

²³⁰ [Règlement \(UE\) 2024/1351](#).

²³¹ [Règlement \(UE\) 2024/1348](#), considérant 73.

²³² Première ministre, Secrétariat général des affaires européennes, [Plan national de mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile](#), décembre 2024, p. 19.

- Droit à l'information le plus rapidement possible sur la procédure, les délais, les droits et obligations ;
- Droit à des avis juridiques gratuits et à une assistance juridique : les personnes peuvent jouir de ce droit dès le début de la procédure d'asile ;
- Droit à un interprète au cours de l'enregistrement, de l'introduction de la demande de protection et de l'entretien individuel : il ne semble pas que cela inclue l'interprétariat lors des échanges avec un conseil, une organisation ou le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) ;
- Droit de communiquer avec le HCR et toute organisation fournissant des conseils juridiques ou d'autres conseils ;
- Notification par écrit de la procédure. À noter que si la personne a un avocat choisi, la procédure pourra être notifiée à ce dernier plutôt qu'au demandeur. Cette possibilité soulève des difficultés car elle renverrait la charge et la responsabilité de l'information quant à l'issue de la procédure à l'avocat ou au conseil et non pas à l'autorité administrative ;
- Le droit de se maintenir sur le territoire pendant la procédure²³³.

Le règlement distingue les avis juridiques gratuits dans le cadre de la procédure administrative²³⁴ de l'assistance et la représentation juridiques gratuites dans le cadre de la procédure de recours – celles-ci devant toutes deux être demandées par la personne²³⁵. Dans les deux cas, des mécanismes d'exclusion sont prévus. L'assistance et la représentation juridiques peuvent être exclues si « *le recours est considéré comme n'ayant aucune chance sérieuse d'aboutir ou comme étant abusif*²³⁶ ». Cette clause porte une lourde atteinte au droit au recours prévu à l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui proclame le « *droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial* ». Du reste, en matière de recours, lorsque « *la décision de ne pas accorder l'assistance juridique et la représentation juridique gratuites est prise par une autorité qui n'est pas une juridiction* », le demandeur « *a droit à un recours effectif contre cette décision devant une juridiction. À cette fin, le demandeur a le droit de demander une assistance juridique et une représentation juridique gratuites*²³⁷ ».

En règle générale, le droit au recours est prévu par le règlement sur la demande de protection internationale²³⁸. L'audience peut avoir lieu en visioconférence. Afin de garantir l'exercice du droit au recours, la décision de retour doit être jointe à la décision de refus en matière de protection internationale. Il existe néanmoins des exceptions notamment en matière d'asile à la frontière.

Dans la partie relative à la procédure d'asile à la frontière du plan national de mise en œuvre du Pacte, rien n'est prévu concernant le respect des droits des personnes demandeuses d'asile. Les questions relatives à l'assistance juridique et au respect des droits fondamentaux figurent dans une partie transversale. Il est indiqué que « *les dispositions des textes du Pacte relatives aux garanties juridiques et à l'aide juridictionnelle ne nécessitent aucune adaptation du cadre juridique existant*²³⁹ ». En outre, le Pacte renvoie aux articles 15 à 19 du règlement 2024/1348 pour conclure que le système des structures de premier accueil des demandeurs d'asile (SPADA) répond aux exigences en matière de garanties juridiques et d'aide juridictionnelle²⁴⁰.

²³³ [Règlement \(UE\) 2024/1348](#), article 8.

²³⁴ *Ibid.*, article 16.

²³⁵ *Ibid.*, article 17.

²³⁶ *Ibid.*

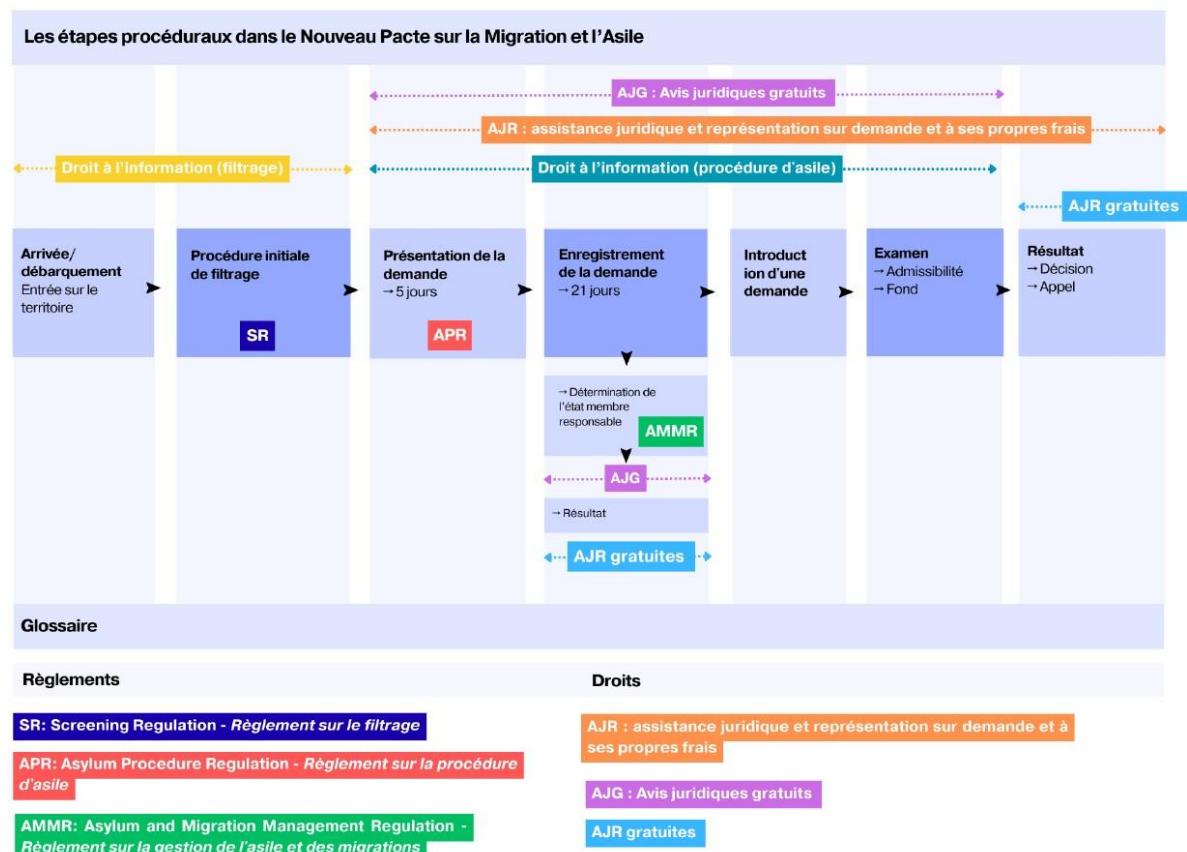
²³⁷ *Ibid.*, § 3.

²³⁸ *Ibid.*, chapitre V. Voir partie *Le droit au recours dans les procédures frontières*, p. 49.

²³⁹ Première ministre, Secrétariat général des affaires européennes, [Plan national de mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile](#), décembre 2024, p. 57.

²⁴⁰ *Ibid.*, p. 61 et suivantes.

Cependant, aucune référence n'est faite dans cette partie à la procédure d'asile à la frontière, à laquelle s'appliquent pourtant lesdits articles – les SPADA n'intervenant pas en zone d'attente. C'est encore dans la partie relative au retour (et non dans celle relative à l'asile) que le plan évoque l'assistance juridique en zone d'attente : « *L'ensemble des droits des personnes placées en ZA sont affichés et traduits dans les langues onusiennes. La personne est mise en mesure de s'entretenir avec une association de défense des étrangers, que ce soit dans le cadre de leur permanence ou téléphoniquement*²⁴¹ ». Cela traduit un manque de prise en compte des besoins que va impliquer la mise en œuvre du Pacte en termes de respect de l'exercice des droits fondamentaux des personnes aux frontières. Or les constats de l'Anafé depuis des années montrent qu'elles ne peuvent les exercer de manière effective en zone d'attente²⁴². En l'état actuel de la mise en œuvre du Pacte par la France, il n'est donc pas prévu d'améliorations des conditions d'exercice de leurs droits, notamment pour accéder à une procédure d'asile. Comme le rappelle le Conseil des barreaux européens, les États membres ont l'obligation de prévoir une assistance juridique effective²⁴³.



©Conseil des barreaux européens, 2025²⁴⁴

²⁴¹ *Ibid.*, p. 40.

²⁴² Anafé, *Rapport d'observations 2022-2025*, à paraître au 1^{er} semestre 2026.

Anafé, *Refuser l'enfermement - Critique des logiques et pratiques dans les zones d'attente*, op.cit., p. 75 et suivantes puis p. 89 et suivantes.

Anafé, *Aux frontières des vulnérabilités*, op.cit., p. 48 et suivantes.

Anafé, *Voyage au centre des zones d'attente*, op.cit., p. 46 et suivantes.

Anafé, *Des zones d'atteintes aux droits*, op.cit., p. 43 et suivantes.

Anafé, *Dédale de l'asile à la frontière – comment la France ferme ses portes aux exilés*, op.cit., p. 13 et suivantes.

²⁴³ Conseil des barreaux européens, *Guide du CCBE à l'intention des barreaux et des avocats sur le nouveau pacte sur la migration et l'asile*, 27 novembre 2025, p. 48.

²⁴⁴ Conseil des barreaux européens, *Guide du CCBE à l'intention des barreaux et des avocats sur le nouveau pacte sur la migration et l'asile*, 27 novembre 2025, p. 73.

En regard des droits et plus faciles à faire respecter, les obligations du demandeur sont définies à l'article 9 du règlement. La principale est celle qui lui est faite de « *coopérer pleinement avec les autorités* », avant tout en ce qui concerne son identification et le relevé de données biométriques dans le but de renseigner Eurodac. Il doit également rester à la disposition de l'État membre, l'objectif affiché étant de limiter les mouvements secondaires. Les moyens de contrainte sont importants : le demandeur n'a pas le droit de quitter le pays où il a fait sa demande, il doit donner des informations sur son lieu de résidence, et éventuellement se soumettre au choix de l'administration pour la résidence ; il peut être amené à devoir se présenter régulièrement dans un commissariat ou équivalent. Sa liberté d'aller et venir s'en trouve entravée. La possibilité pour les États de recourir à l'enfermement est quant à elle étendue.

En cas de non-respect de ces obligations, des sanctions peuvent être appliquées aux personnes. Ainsi, l'État responsable peut considérer que la personne a implicitement retiré sa demande. Cette possibilité est très préoccupante si l'on considère les conditions du déroulement de la procédure, en particulier lorsqu'il y a privation de liberté. Le risque est qu'entretemps, avant qu'il y ait le temps de contester une telle décision, la procédure de « retour » (souvent rapide à la frontière) puisse être engagée. Le risque de violation du principe de non-refoulement est ici important.

Plus généralement, ces obligations vont permettre aux États de limiter l'accès à la protection internationale, au détriment du respect de la Convention de Genève. Cela permettra aussi de stigmatiser et criminaliser les personnes en demande d'asile qui n'ont pas respecté ces obligations.

Vers l'enfermement généralisé des personnes en quête de protection aux frontières

La procédure d'asile à la frontière peut durer jusqu'à 12 semaines. Dans tous les cas, les personnes doivent rester à la disposition des autorités. Les lieux où elles doivent résider sont fixés par les États membres, qui peuvent appliquer un placement en rétention au cours de la procédure²⁴⁵. Cette possibilité est prévue par la directive dite Accueil, « pour statuer, dans le cadre d'une procédure à la frontière en application de l'article 43 du règlement (UE) 2024/1348, sur le droit du demandeur d'entrer sur le territoire²⁴⁶ ». Les mineurs isolés peuvent être privés de liberté dans des circonstances exceptionnelles, de même que les mineurs accompagnés de leur famille²⁴⁷.

Actuellement le droit national prévoit le maintien exceptionnel du mineur isolé demandeur d'asile en zone d'attente, s'il provient d'un pays dit d'origine sûr ou d'un pays tiers dit sûr et/ou s'il est considéré comme un danger pour la sécurité nationale ou l'ordre public d'un État membre, ou s'il a fait l'objet d'une décision d'éloignement forcé pour des motifs graves de sécurité nationale ou d'ordre public en vertu du droit national²⁴⁸. Cependant, ce droit est peu appliqué²⁴⁹.

Dans les cas de privation de liberté, plusieurs garanties doivent être respectées :

- Information par écrit, dans une langue comprise par la personne, des motifs de la privation de liberté, des raisons pour lesquelles des mesures moins coercitives n'ont pas pu être appliquées, des voies de recours et de la possibilité de demander une assistance juridique et une représentation gratuite ;
- Un contrôle juridictionnel accéléré²⁵⁰.

²⁴⁵ [Règlement \(UE\) 2024/1348](#), considérant 69, article 54.

²⁴⁶ [Directive \(UE\) 2024/1346](#), *op. cit.*, article 10, § 4, d).

²⁴⁷ [Règlement 2024/1348](#), considérant 69.

²⁴⁸ [Article L351-2](#) du Ceseda.

²⁴⁹ Pour approfondir ce point, voir Anafé, [Trier, enfermer, refouler – Analyse des dispositions applicables aux frontières du Pacte européen sur la migration et l'asile](#), *op. cit.*, p. 30 à 32.

Anafé, *Rapport d'observations 2022-2025*, à paraître au 1^{er} semestre 2026.

Ministère de l'intérieur, [Réunion annuelle relative au fonctionnement des zones d'attente 22 novembre 2021](#), p. 14 et suivantes.

²⁵⁰ *Ibid.*, article 11.

Plusieurs conditions doivent être respectées dans les lieux privatifs de liberté :

- L'accès à un espace en plein air ;
- La possibilité d'un accès du HCR aux lieux ;
- Le droit de communiquer avec la famille, les conseils juridiques et des ONG ;
- Le droit de visite ;
- Le droit à l'information, dans une langue comprise par la personne, des règles applicables dans le centre ainsi que de ses droits et obligations²⁵¹.

Des garanties spécifiques peuvent être prévues par les États membres pour les personnes ayant des besoins particuliers, comme les mineurs²⁵².

On constate que les paragraphes 4 et 5 de l'article 54 du règlement 2024/1348 consacrent la fiction de non-entrée telle qu'évoquée plus haut, puisqu'ils précisent que « *l'exigence consistant à résider en un lieu particulier [...] n'est pas considérée comme une autorisation d'entrer et de rester sur le territoire d'un État membre* », y compris dans le cas d'un transfert « *en vue de recevoir un traitement médical* ». La fiction de non-entrée s'étend à l'autorité responsable de la procédure, à la juridiction compétente ou à l'hôpital, c'est-à-dire en tout lieu jugé pertinent ou nécessaire.

Le plan national de mise en œuvre indique qu'il est prévu « *d'instituer un dispositif complémentaire à la zone d'attente actuelle (ci-après dénommé "espace approprié"), pour les demandeurs d'asile* » faisant l'objet de la procédure d'asile à la frontière. « *Ainsi le demandeur d'asile à la frontière pourra être placé en un espace approprié, spécialement adapté à ses besoins, après examen de sa vulnérabilité*²⁵³ ». Ces éléments sont, soit dit une fois encore, mentionnés dans la partie « retour » du plan de mise en œuvre. Cela démontre la volonté de l'État français d'instituer un continuum de l'enfermement et de la contrainte des personnes se présentant aux frontières, entre la procédure de filtrage, la procédure d'asile à la frontière et la procédure dite de « retour » à la frontière. Certes, la France a déjà annoncé qu'elle avait pour objectif « *d'écourter la durée de maintien des demandeurs à la frontière, dans leur intérêt mais aussi pour ne pas saturer les structures d'accueil à la frontière. Les compétences des différents acteurs à la frontière, les processus, la communication des informations et les délais de procédures seront adaptés à cette fin. Les modalités à mettre en œuvre pour parvenir à la procédure la plus efficiente sont en cours d'élaboration*²⁵⁴ ». En filigrane, il semble que l'administration française n'a pas pour objectif de recourir à l'enfermement en dernier recours comme préconisé dans le Pacte, mais bien de s'assurer que les personnes se présentant aux frontières seront privées de liberté tout au long des procédures qui leur seront applicables.

Quant au respect des droits, les constats répétés de l'Anafé montrent qu'un nombre important d'entre eux ne sont déjà pas respectés alors que la procédure actuelle est seulement de quelques jours²⁵⁵. Il est donc fort à parier que les conditions prévues dans la directive 2024/1346 ne le seront pas davantage avec la mise en place des nouvelles procédures.

²⁵¹ *Ibid.*, article 12.

²⁵² *Ibid.*, article 13.

²⁵³ Première ministre, Secrétariat général des affaires européennes, [Plan national de mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile](#), décembre 2024, p. 39.

²⁵⁴ Ministère de l'intérieur, Direction générale des étrangers en France, [Stratégie nationale de gestion de l'asile et de la migration – Pacte sur la migration et l'asile](#), p. 33.

²⁵⁵ Anafé, [Rapport d'observations 2022-2025](#), à paraître au 1^{er} semestre 2026.

Anafé, [Refuser l'enfermement - Critique des logiques et pratiques dans les zones d'attente](#), op.cit.

Anafé, [Aux frontières des vulnérabilités](#), op.cit.

Anafé, [Voyage au centre des zones d'attente](#), op.cit.

Anafé, [Des zones d'atteintes aux droits](#), op.cit.

Le contrôle des procédures d'asile aux frontières

Le HCR a un rôle important dans le suivi des procédures. Il a accès aux espaces, dont les lieux privatifs de liberté aux frontières extérieures. Il a la possibilité d'échanger avec les personnes requérantes. Il peut aussi se faire représenter par des organisations en vertu d'un accord conclu avec un État membre²⁵⁶.

Un mécanisme de contrôle doit être prévu pour les procédures d'asile à la frontière. Pour ses modalités de mise en œuvre, le règlement sur la procédure d'asile renvoie aux dispositions du règlement (UE) 2024/1356 dit Filtrage²⁵⁷.

Le plan de mise en œuvre prévoit que ce contrôle est assuré par deux autorités : le Contrôleur général des lieux de privation de liberté et le Défenseur des droits. Il rappelle que « *les compétences et les moyens des autorités administratives nationales de contrôle existantes leur permettent d'ores et déjà de contrôler le respect des droits fondamentaux des personnes dans toutes les activités en lien avec le filtrage et la procédure d'asile à la frontière* ». Il est néanmoins prévu un « *renforcement modéré en effectifs des juridictions et des autorités administratives*²⁵⁸ ».

Une fois l'examen de la demande d'asile à la frontière terminé, si le demandeur ou la demandeuse d'asile obtient une protection internationale, il ou elle est autorisée à entrer sur le territoire. Si la demande d'asile a été rejetée par l'organisme chargé de la détermination (pour la France, l'Ofpra), la personne ne dispose plus du droit de rester, elle se voit alors notifier un refus d'entrée et les dispositions relatives au « retour » s'appliquent.

Les procédures de « retour »

Les dispositions du Pacte et sa construction ont pour objectif de ne pas séparer pleinement la procédure d'asile et celle dite de « retour » : le règlement sur la procédure d'asile prévoit qu'« *afin d'accroître l'efficacité des procédures et réduire le risque de fuite et la probabilité de mouvements non autorisés, il ne devrait pas y avoir de vide procédural entre l'adoption d'une décision négative relative à une demande de protection internationale et l'adoption d'une décision de retour*²⁵⁹ ». Il est complété d'une part par le règlement 2024/1349 sur l'asile à la frontière, et il le sera d'autre part par la directive 2008/115/CE dite « Retour »²⁶⁰. Ce continuum est d'autant plus présent dans les dispositifs mis en place aux frontières que les personnes restent tout le long des procédures à disposition des autorités²⁶¹.

Et le plan de mise en œuvre de la France confirme cette position en prévoyant que les personnes sont enfermées dans des zones d'attente ou « espaces dédiés » en fonction des procédures appliquées. Ces incises dans les textes montrent la logique du Pacte qui s'éloigne du prétendu objectif de protection des personnes en limitant les possibilités pour demander l'asile tout en maintenant les personnes à disposition des autorités et en suspendant ainsi leur liberté de mouvement.

Pour les personnes qui n'ont pas demandé l'asile à la frontière

Dans le cas où la personne ne remplit pas les conditions d'entrée et ne manifeste pas la volonté de demander l'asile, les autorités mettent en œuvre une procédure de renvoi conformément à la directive

²⁵⁶ [Règlement \(UE\) 2024/1348](#), article 6.

²⁵⁷ *Ibid.*, considérant 71 et article 43, § 4.

²⁵⁸ Première ministre, Secrétariat général des affaires européennes, [Plan national de mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile](#), décembre 2024, p. 58.

²⁵⁹ [Règlement \(UE\) 2024/1348](#), considérant 40.

²⁶⁰ La refonte de la directive Retour est en cours. Les dispositions finales du texte en cours d'examen viendront remplacer les dispositions évoquées dans cette note en la matière.

²⁶¹ *Ibid.*, considérant 58.

Retour²⁶². Or en France, en vertu de l'article 2 de ladite directive, cette dernière ne s'applique pas aux personnes qui font l'objet d'une décision de refus d'entrée aux frontières extérieures et qui sont maintenues en zone d'attente. Le règlement Filtrage prévoit toujours cette possibilité pour les États²⁶³. Le Pacte ne développe pas ces éléments, et des évolutions sont à prévoir dans la directive Retour refondue, en cours d'examen par les institutions européennes²⁶⁴.

Le plan national de mise en œuvre ne revient pas non plus sur la procédure applicable aux personnes se présentant aux frontières et ne sollicitant pas une demande de protection internationale, ce qui laisse supposer qu'elle ne sera modifiée qu'à la marge.

Pour les personnes dont la demande d'asile à la frontière a été rejetée

Avec pour objectif affiché « *de rationaliser, de simplifier et d'harmoniser les modalités procédurales des États membres* », le règlement sur l'asile à la frontière institue une procédure dite de « retour » à la frontière applicable aux personnes dont la demande d'asile a été rejetée à l'issue de la procédure à la frontière²⁶⁵. Les États membres ont alors en effet la possibilité d'adopter une décision de refus d'entrée²⁶⁶.

Pour appliquer cette décision, les États membres « *exigent qu'elles résident dans des lieux situés à la frontière extérieure ou à proximité de celle-ci ou dans des zones de transit* », ou dans « *d'autres lieux sur son territoire* », pendant une période n'excédant pas 12 semaines : c'est encore la fiction de non-entrée qui permettra de prévoir différentes options tout en s'assurant que les personnes ne seront pas considérées comme étant entrées sur le territoire²⁶⁷.

La privation de liberté est possible comme « *mesure de dernier recours* ». Elle ne peut être décidée qu'à la suite d'une évaluation individuelle et s'il existe une perspective raisonnable d'éloignement²⁶⁸. Les personnes qui ont été placées en rétention au cours de la procédure d'asile à la frontière, peuvent être privées de liberté afin d'empêcher leur entrée sur le territoire, de préparer leur retour ou de mener la procédure d'éloignement. Les personnes qui n'ont pas été privées de liberté au cours de la procédure d'asile à la frontière peuvent être enfermées s'il existe un risque de fuite au sens de la directive Retour, si elles évitent ou entravent la préparation du « retour » ou la procédure d'éloignement ou si elles constituent un risque pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale.

Lorsque la décision de « retour » n'a pas pu être exécutée pendant la période maximale de 12 semaines, les États membres poursuivent la procédure dite de « retour », ce qui inclut la possibilité d'étendre la privation de liberté à une durée totale de 24 mois. Concernant les droits des personnes qui font l'objet de cette procédure, le règlement renvoie aux garanties offertes par la directive Retour²⁶⁹.

²⁶² Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

²⁶³ Règlement (UE) 2024/1356, article 15, § 1.

²⁶⁴ Commission européenne, *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un système commun en matière de retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier dans l'Union, et abrogeant la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil, la directive 2001/40/CE du Conseil et la décision 2004/191/CE du Conseil*, mars 2025.

²⁶⁵ Règlement (UE) 2024/1349.

²⁶⁶ Ibid, article 4, § 6 : « *Les États membres qui, à la suite du rejet d'une demande dans le cadre de la procédure d'asile à la frontière, adoptent une décision de refus d'entrée conformément à l'article 14 du règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil (17) et qui ont décidé de ne pas appliquer la directive 2008/115/CE dans de tels cas en vertu de l'article 2, paragraphe 2, point a), de ladite directive, veillent à ce que le traitement et le niveau de protection des ressortissants de pays tiers et des apatrides faisant l'objet d'un refus d'entrée soient conformes à l'article 4, paragraphe 4, de la directive 2008/115/CE et soient équivalents au traitement et au niveau de protection prévus au paragraphe 2 du présent article et à l'article 5, paragraphe 4, du présent règlement.* »

²⁶⁷ Ibid, article 4.

²⁶⁸ Ibid, article 5.

²⁶⁹ Ibid., article 4, § 3.

Sur demande, ces personnes devraient se voir accorder un délai de départ volontaire – qui ne confère pas un droit d'entrer sur le territoire – de 15 jours, sauf s'il existe un risque de fuite, ou si leur demande a été rejetée comme manifestement infondée, ou si elles constituent un risque pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale des États membres²⁷⁰.

Le plan national de mise en œuvre du Pacte développe très peu les éléments liés au « retour » des personnes dont la demande d'asile à la frontière a été rejetée. Selon les autorités françaises, « *l'objectif du règlement 2024/1349 du Parlement européen et du Conseil est ensuite de rationaliser, de simplifier et d'harmoniser les modalités procédurales des États membres en instituant une procédure obligatoire de retour à la frontière, pour des retours efficaces. Compte tenu de la situation existante en France, cet objectif était déjà largement atteint aux points de passage frontaliers, où l'intervention du règlement ne simplifiera pas le droit et les procédures applicables. [...] Par conséquent, il s'agit d'assurer avec cette nouvelle réglementation une continuité entre filtrage – procédure d'asile à la frontière – et le cas échéant procédure de retour à la frontière. Les enjeux de mise en œuvre de ces nouvelles procédures sont d'ordres juridiques, immobiliers et opérationnels. En effet, les durées maximales de ces procédures (7 jours + 12 semaines + 12 semaines) et leur caractère obligatoire impliquent d'adapter la prise en charge des étrangers qui en feront l'objet*²⁷¹ ».

Le plan prévoit également une adaptation du régime juridique de la zone d'attente pour « *adapter les conditions et la durée de maintien dans l'espace approprié pour les étrangers dont les perspectives d'éloignement existent, prévoir la possibilité d'une assignation à résidence [...]*²⁷² ». Il semble donc que la France prévoie de continuer à appliquer le régime juridique de la zone d'attente tout en modifiant les délais de privation de liberté et l'intervention du juge judiciaire en conséquence. Une adaptation des droits et des conditions d'enfermement semble également prévue.

Le droit au recours dans les procédures « frontière »

Il est difficile d'envisager le droit au recours contre la décision de refus de la demande d'asile à la frontière sans considérer la demande de se maintenir sur le territoire²⁷³.

Selon l'article 37 du règlement 2024/1348, lorsqu'une demande de protection internationale est rejetée au motif qu'elle est irrecevable, infondée, manifestement infondée, ou qu'elle a été implicitement ou explicitement retirée, les États membres prennent une décision dite de « retour ». Comme évoqué précédemment, pour la procédure d'asile à la frontière c'est la procédure dite de « retour » instaurée par le règlement (UE) 2024/1349 qui s'applique. La décision de retour peut être intégrée à la décision de rejet ou les autorités peuvent notifier deux actes distincts mais de manière concomitante.

Le droit à un recours suspensif (qui suspend la décision de rejet dans l'attente d'un jugement administratif) est reconnu en zone d'attente aux demandeurs d'asile dont la demande d'entrée sur le territoire au titre de l'asile a été rejetée, depuis la condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'Homme en 2007²⁷⁴. Or, sur ce point, le Pacte s'inscrit en net recul car, s'il prévoit le droit au recours dans la procédure d'asile à la frontière, il ne prévoit pas que ce recours soit suspensif, sauf pour les mineurs isolés. En effet, le règlement sur la protection internationale, « *sans préjudice du principe de non-refoulement, le demandeur et la personne faisant l'objet d'un retrait d'une protection*

²⁷⁰ *Ibid.*, article 4, § 5.

²⁷¹ Première ministre, Secrétariat général des affaires européennes, [*Plan national de mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile*](#), décembre 2024, p. 37 et 38.

²⁷² *Ibid.*

²⁷³ Pour rappel, le formulaire de filtrage semble exclu de la possibilité de faire l'objet d'un recours en propre – la seule option étant de le contester à travers le contentieux découlant des procédures qui en découlent (asile ou retour).

²⁷⁴ CEDH, 26 juillet 2007, [*Gebremedhin c. France*](#), n° 25389/05.

internationale n'ont pas le droit de rester en application du paragraphe 2 [sur le droit de rester pendant la durée du recours] lorsque l'autorité compétente a pris l'une des décisions suivantes :

- *Une décision rejetant une demande au motif qu'elle est infondée ou manifestement infondée si, au moment de la décision : [...]*
 - o *Le demandeur est soumis à la procédure à la frontière, sauf lorsque le demandeur est un mineur non accompagné.*
- *Une décision rejetant une demande au motif qu'elle est irrecevable, [...] sauf lorsque le demandeur est un mineur non accompagné soumis à la procédure à la frontière [...]²⁷⁵. »*

Pour se maintenir à la frontière dans l'attente de la décision de recours, il faut en faire la demande devant une juridiction administrative : « *Une juridiction a le pouvoir de décider, après examen tant des faits que des points de droit, si le demandeur ou la personne faisant l'objet d'un retrait d'une protection internationale devrait être autorisé ou non à rester sur le territoire des États membres dans l'attente de l'issue du recours, à la demande du demandeur ou de la personne faisant l'objet d'un retrait d'une protection internationale. La juridiction compétente a, en vertu du droit national, le pouvoir de statuer d'office sur cette question²⁷⁶* ». À ce titre la personne dispose d'un délai d'au moins cinq jours pour demander à être autorisée à rester dans l'attente de l'issue du recours²⁷⁷. Elle bénéficie alors du droit de rester pendant le délai ouvert pour saisir le juge administratif puis, si ce dernier est saisi, jusqu'à ce qu'il se prononce. En résumé, cette disposition impose à la personne déboutée la responsabilité de demander à être autorisée à rester auprès d'un tribunal, de former un recours contre la décision de protection internationale négative devant la juridiction compétente en la matière et, lorsque celle-ci est émise conjointement avec une décision dite de « retour » de former également un recours contre la décision de retour devant un tribunal. Cela est emblématique de l'évolution bureaucratique du droit des étrangers.

Ainsi, au regard des décisions évoquées plus haut, à la suite d'un rejet de la demande d'asile à la frontière, la personne pourra :

- Contester cette décision devant l'autorité compétente. En droit français, comme la décision sera examinée au fond par l'Ofpra, ce sera la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) qui sera compétente ;
- Demander à se maintenir sur le territoire devant le juge administratif ;
- Contester la décision de retour devant le juge administratif.

En vertu du règlement Filtrage, les informations contenues dans la décision de filtrage pourront être contestées²⁷⁸.

Les procédures prévues par le Pacte sont contraires à ce que le Comité des droits de l'Homme des Nations unies, dans son rapport de juillet 2015, recommandait à la France, à savoir prendre les mesures nécessaires pour « *garantir un droit égal au recours suspensif et effectif pour tous migrants et demandeurs d'asile maintenus en zone d'attente²⁷⁹* ».

Loin de simplifier la procédure administrative, le Pacte multiplie et complexifie les démarches, les personnes étant obligées de déposer des recours devant des juridictions distinctes.

Dans le plan de mise en œuvre de la France, il est indiqué que c'est la CNDA qui sera compétente en ce qui concerne les recours contre les décisions de l'Ofpra en matière d'asile à la frontière. Et il n'est

²⁷⁵ [Règlement \(UE\) 2024/1348](#), article 68, § 3.

²⁷⁶ *Ibid.*, § 4.

²⁷⁷ *Ibid.*, § 5.

²⁷⁸ [Règlement \(UE\) 2024/1356](#), article 17, § 3.

²⁷⁹ Comité des droits de l'Homme, [Observations finales concernant le cinquième rapport périodique de la France](#), 21 juillet 2015.

prévu qu'un « *renforcement modéré en effectifs des juridictions et des autorités administratives*²⁸⁰ ». Or ces nouvelles procédures risquent d'alourdir la tâche des juridictions administratives et de la CNDA (laquelle n'intervient actuellement pas sur des procédures à la frontière) au risque d'encombrer ces instances tout en leur imposant des délais extrêmement brefs. La CNDA va récupérer tout le contentieux actuel de la procédure d'asile à la frontière géré par les tribunaux administratifs, lesquels vont devoir statuer sur les décisions dites de « retour » et les demandes de maintien sur le territoire.

Plus généralement, c'est le droit au recours qui risque de s'en trouver affaibli car le plan ne prévoit pas d'améliorations en ce qui concerne l'information et l'accompagnement juridique des personnes maintenues aux frontières françaises.

Ainsi, les dispositions du Pacte font naître de nombreuses inquiétudes quant au respect des droits, notamment du droit d'asile et du droit au recours effectif.

Les situations de crise et de force majeure

Le règlement Crise et force majeure (UE) 2024/1359 prévoit des mesures temporaires au regard de situations telles que des arrivées massives de personnes ressortissantes de pays extérieurs à l'UE²⁸¹ ou l'instrumentalisation de personnes migrantes par un pays tiers²⁸², ou encore des situations de force majeure²⁸³ pouvant entraîner une augmentation significative du nombre de demandes de protection internationale aux frontières extérieures. Aucun seuil chiffré de ce qui peut être considéré comme une augmentation significative n'est précisé, ce qui implique que les États membres ont le pouvoir d'interpréter le texte de façon rigide et restrictive. La notion d'« arrivées massives » n'est pas non plus clairement définie.

Le règlement prévoit que l'État concerné par une situation de crise peut demander la mise en œuvre de « mesures de solidarité et de soutien »²⁸⁴. Il peut aussi demander des dérogations en ce qui concerne le délai d'enregistrement des demandes de protection internationale²⁸⁵ et l'augmentation des délais pour les prises ou reprises en charge de personnes faisant l'objet de procédures de relocalisation²⁸⁶. L'activation des mesures correspondantes nécessite une demande de la part de l'État membre concerné à la Commission, une décision d'exécution de la Commission après une évaluation de la situation et une

²⁸⁰ Première ministre, Secrétariat général des affaires européennes, [Plan national de mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile](#), décembre 2024, p. 58.

²⁸¹ [Règlement \(UE\) 2024/1359](#) du 14 mai 2024 visant à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure dans le domaine de la migration et de l'asile. L'article 1, § 4, a) y définit comme situation de crise « *une situation exceptionnelle d'arrivées massives, par voie terrestre, aérienne ou maritime, de ressortissants de pays tiers ou d'apatriides dans un État membre, y compris de personnes qui ont été débarquées à la suite d'opérations de recherche et de sauvetage, d'une ampleur et d'une nature telles, compte tenu, notamment, de la population, du PIB et des spécificités géographiques de l'État membre, dont la taille du territoire, qu'elle rend inopérant le régime bien préparé d'asile, d'accueil, y compris les services de protection de l'enfance, ou de retour de l'État membre, notamment en raison d'une situation au niveau local ou régional, de sorte qu'il pourrait y avoir de graves conséquences pour le fonctionnement du régime d'asile européen commun* ».

²⁸² *Ibid.*, article 1, § 4, b) : une autre situation de crise est celle de l'« *instrumentalisation dans laquelle un pays tiers ou un acteur non étatique hostile encourage ou facilite le mouvement de ressortissants de pays tiers ou d'apatriides vers les frontières extérieures ou vers un État membre, dans le but de déstabiliser l'Union ou un État membre, et dans laquelle de telles actions sont susceptibles de mettre en péril des fonctions essentielles d'un État membre, y compris le maintien de l'ordre public ou la sauvegarde de sa sécurité nationale* ».

²⁸³ *Ibid.*, article 1, § 5 : la « force majeure » renvoie à « *des circonstances anormales et imprévisibles échappant au contrôle d'un État membre, dont les conséquences n'auraient pas pu être évitées malgré toute la diligence déployée, qui empêchent ledit État membre de respecter les obligations découlant des règlements (UE) 2024/1351 et (UE) 2024/1348* ».

²⁸⁴ *Ibid.*, articles 8 et 9.

²⁸⁵ *Ibid.*, article 10.

²⁸⁶ *Ibid.*, articles 12 et 13.

décision d'exécution adoptée par le Conseil pour une durée de 3 mois, pouvant être renouvelée trois fois, soit une durée maximale de 12 mois²⁸⁷.

Ce règlement a un impact majeur pour les personnes soumises à la procédure d'asile aux frontières²⁸⁸, en cela qu'il prévoit l'augmentation des délais pour les opérations suivantes :

- Enregistrement des demandes de protection, qui passe de 5 à 10 jours à 4 semaines ;
- Examen des demandes de protection à la frontière de 6 semaines, soit une durée maximale de 18 semaines ;
- Mise en œuvre la procédure dite de « retour » de 6 semaines également, soit une durée maximale de 12 à 18 semaines²⁸⁹.

Ainsi, les conséquences de ces dispositions seront une aggravation des durées de privation ou de restriction des libertés²⁹⁰.

En cas de situations de crise ou de force majeure identifiées par le règlement 2024/1359, le droit d'asile est gravement menacé car le champ d'application de la procédure à la frontière est élargi aux personnes ressortissantes de pays extérieurs à l'UE pour lesquelles la proportion de décisions octroyant une protection internationale au niveau de l'Union est égale ou inférieure à 50 %. Dans une situation d'instrumentalisation, l'État membre peut déroger à la procédure d'asile pour prendre, dans le cadre de la procédure à la frontière, « *des décisions sur le bien-fondé de l'ensemble des demandes qui sont présentées par tout ressortissant de pays tiers ou apatride faisant l'objet* » de l'instrumentalisation²⁹¹.

Par ailleurs, le règlement prévoit la possibilité d'une « procédure rapide » dans certaines conditions et sur recommandation de la Commission lorsque l'État membre considère que les demandes émanant de groupes spécifiques pourraient être fondées. Dans ce cas, l'autorité responsable de la détermination en matière d'asile peut être dispensée de réaliser un entretien individuel et être amenée à examiner la demande en priorité²⁹².

Tout en affirmant une nouvelle fois l'importance de respecter les droits fondamentaux, le règlement 2024/1359 offre surtout aux États membres de nouvelles dérogations au droit international et à la Convention de Genève. Il renforce les discriminations entre les personnes en fonction de leur nationalité. La référence aux « arrivées massives » laisse penser que l'arrivée d'un nombre de personnes fuyant leur pays d'origine ou de résidence, et considéré comme important par un État membre, pourrait justifier les restrictions au droit d'asile. De même, les victimes de ce que l'Union européenne appelle « l'instrumentalisation » vont subir un traitement encore plus restreint en matière d'accès à la protection internationale. Ce règlement ne peut qu'aggraver encore la situation des personnes en demande de protection internationale.

Le plan national de mise en œuvre n'apporte aucune précision à ce sujet. Les autorités indiquent dans le plan que le Ceseda ne contient aucune disposition faisant référence aux situations de crises et de force majeure et que les précisions concernant de telles situations sont présentes dans des documents de doctrine ou de planification. Ainsi, il semblerait que « *le guide opérationnel "Accueil et gestion des flux migratoires aux frontières extérieures" élaboré par la DGEF et transmis aux préfectures (version du 18 juillet 2024) et la doctrine pour les frontières intérieures établie par l'état-major opérationnel des*

²⁸⁷ *Ibid.*, articles 2 à 5.

²⁸⁸ *Ibid.*, article 11.

²⁸⁹ Les modalités de mise en œuvre de la procédure de retour en situation de crise sont prévues chapitre III du [règlement 2024/1349](#).

²⁹⁰ À noter que la durée de la procédure de filtrage ne devrait pas être modifiée en cas d'application de ce règlement.

²⁹¹ [Règlement \(UE\) 2024/1359](#), article 11, § 6 et 7. Cela à l'exception des enfants de moins de 12 ans et des membres de leur famille ainsi que des personnes présentant des besoins procéduraux spécifiques ou lorsqu'il existe des raisons médicales de ne pas l'appliquer.

²⁹² *Ibid.*, article 14.

frontières (EMOF), en attente de validation, comportent des éléments permettant de caractériser une situation de crise migratoire et définissent des modalités d'organisation opérationnelle pour y répondre, tant en termes d'accueil et de mise en œuvre des droits des migrants, qu'en termes d'adaptation des dispositifs opérationnels de contrôle aux frontières ». Selon le plan, les autorités ne prévoient pas d'adapter le Ceseda pour prendre en considération les mesures prévues par le règlement de crise et de force majeure mais d'en faire une application directe²⁹³. Dans la stratégie nationale, il est précisé que « les autorités françaises ont adopté un plan d'urgence pour la gestion des frontières, conformément à l'article 9 du règlement 2019/1896 afin de faire face à des situations exceptionnelles d'arrivées massives de ressortissants de pays tiers. Ce plan a été modifié pour la dernière fois en 2024 et mis en œuvre lors de la crise de l'aéroport de Vatry à Noël 2023 (immobilisation d'un avion avec 292 passagers sur l'aéroport, en raison d'une suspicion de trafic d'êtres humains)²⁹⁴ ».

Lors de situations considérées comme exceptionnelles, la France a prévu depuis 2011 la possibilité de recourir à la création de zones d'attente temporaires. La pratique a montré que le recours à ce système avait pour conséquence de dégrader encore plus les conditions d'enfermement des personnes (enfermement par exemple dans les halls d'aéroports à Roissy, gymnases à La Réunion, cages à Mayotte, etc.) et de rendre plus difficile l'exercice des droits (asile, recours, santé notamment)²⁹⁵. Par exemple et pour reprendre le cas mentionné dans le document susmentionné « stratégie nationale », l'administration française a considéré que l'arrivée de 292 personnes était considérée comme une « arrivée massive ». Cela avait déjà été le cas en novembre 2022 avec le débarquement des 234 personnes sauvées par l'*Ocean Viking* à Toulon. D'une part, ce nombre est, dans les deux cas, ridicule, comparé avec des arrivées à d'autres frontières ou avec celle des ressortissants ukrainiens bénéficiant de la protection temporaire à partir de mars 2022. On peut déjà présager l'usage qui pourrait être fait du règlement Crise et force majeure par la France²⁹⁶. D'autre part, le document « Stratégie nationale » évoque le fait qu'il y avait une suspicion de trafic d'êtres humains pour les personnes présentes dans l'avion immobilisé à Vatry. Au lieu de les protéger, on les a renvoyées, alors que la plupart n'avaient pas été mises en mesure de demander l'asile ou de voir un juge. Est notable ici aussi, l'appréciation de la vulnérabilité par les autorités françaises en cas de suspicion de traite. Il en avait été de même à Toulon en novembre 2022, l'administration française ayant privilégié l'enfermement en zone d'attente, plutôt que l'acheminement vers le dispositif national d'accueil, la mise en liberté ayant été permise par le juge judiciaire²⁹⁷.

À noter enfin qu'en ce qui concerne l'instrumentalisation, introduite dans le corpus du Pacte²⁹⁸ à la suite du conflit qui a opposé la Biélorussie et la Pologne en 2021²⁹⁹, l'État membre peut également la faire résulter des agissements d'un acteur non étatique, y compris une organisation à vocation d'aide humanitaire s'il présume un « *objectif de déstabilisation* » – une notion que ne définit pas le règlement. Ainsi, ce dernier ouvre une voie dangereuse à la possibilité de poursuivre les organisations non gouvernementales. Sans définition claire, le risque est une augmentation des pressions, poursuites et condamnations des organisations de défense des droits des personnes en migration.

²⁹³ Première ministre, Secrétariat général des affaires européennes, [Plan national de mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile](#), décembre 2024, p. 52 et suivantes.

²⁹⁴ Ministère de l'intérieur, Direction générale des étrangers en France, *Stratégie nationale de gestion de l'asile et de la migration – Pacte sur la migration et l'asile*, p. 50.

²⁹⁵ Sur la mise en œuvre des zones d'attente temporaires, voir :

Anafé, *Rapport d'observations 2022-2025*, à paraître au 1^{er} semestre 2026.

Anafé, [Les droits humains en quarantaine : les frontières françaises à l'épreuve du Covid-19](#), op.cit., p. 25.

Anafé, [Refuser l'enfermement - Critique des logiques et pratiques dans les zones d'attente](#), op.cit., p. 28 et suivantes.

²⁹⁶ La France est loin de faire partie des pays qui accueillent le plus de personnes demandant l'asile dans l'UE. Pour plus de détails sur ce sujet, voir les statistiques d'[Eurostat](#) pour la Grèce, l'Espagne, l'Italie et la Pologne sur l'entrée sur le territoire.

²⁹⁷ Anafé, *Rapport d'observations 2022-2025*, à paraître au 1^{er} semestre 2026.

²⁹⁸ [Règlement \(UE\)2024/1359](#), article 1, § 4, b).

²⁹⁹ « [Crise à la frontière polonaise : un symbole de l'immaturité de la politique migratoire de l'Europe](#) », *Le grand continent*, 13 octobre 2021.

« [Frontière polonaise : ce que révèle la crise migratoire sur l'état réel du droit européen](#) », *Blast*, 2 janvier 2026.

L'application du règlement de crise et de force majeure risque d'aboutir à de nouvelles violations des droits des personnes exilées, dont celui de demander asile, et du principe de non-refoulement, et davantage de criminaliser les migrations.

Conclusion : L'allongement des délais d'enfermement aux frontières : entre mise en danger et criminalisation des personnes exilées

Selon le règlement sur la protection internationale, pour faire face aux demandes présentées aux frontières, y compris « *lors d'un franchissement irrégulier* », et à la nécessité de leur identification, « *il convient dès lors de mettre en place une phase préalable à l'entrée, consistant en un filtrage et des procédures d'asile et de retour à la frontière. Il convient que toutes les étapes des procédures pertinentes pour toutes les arrivées irrégulières soient reliées de manière fluide et efficace*³⁰⁰ ». La combinaison des procédures de filtrage, d'asile à la frontière et de « retour » à la frontière répond à cet objectif. C'est d'ailleurs en ce sens que le ministère français de l'intérieur précise que « *ces modalités d'accueil doivent faciliter la mise en œuvre de la procédure de retour pour les étrangers n'ayant pas vocation à entrer sur le territoire*³⁰¹ ».

Bien qu'il soit précisé dans tous les textes du Pacte applicable aux frontières qu'à chaque étape la privation de liberté doit être effectuée en dernier ressort, les exceptions peuvent concerner la majeure partie des personnes se présentant aux frontières extérieures, et ce dès le filtrage.

Les procédures applicables aux frontières vont lourdement augmenter les durées de coercition et/ou d'enfermement des personnes. Actuellement la durée d'enfermement maximum en ZA est de 20 jours, pouvant parfois aller jusqu'à 26 dans des cas particuliers.

Ce que le Pacte prévoit c'est au maximum :

- 7 jours pour le filtrage ;
- 12 semaines pour la procédure asile³⁰² ;
- 12 semaines pour la procédure retour frontière³⁰³.

Soit plus de 6 mois de contrainte pour les personnes faisant l'objet d'une procédure asile frontière.

Pour les personnes qui, à l'issue du filtrage, ne seraient pas considérées comme demandeuses d'asile, un doute plane encore sur les modalités de renvoi et les procédures applicables, le plan national se concentrant sur celles qui demandent l'asile. Les régimes d'enfermement actuels devraient être adaptés.

Comme l'avait mentionné l'Anafé dans l'analyse de 2022, la mise en œuvre du Pacte aura des conséquences désastreuses pour les droits et la dignité des personnes en migration qui se présentent aux frontières extérieures.

Le continuum de l'enfermement pèsera sur les personnes qui se présentent aux frontières extérieures, qu'elles soient en demande de protection ou non. Or, dans le cadre du dispositif de privation de liberté aux frontières extérieures actuellement en vigueur en France, l'Anafé constate chaque année qu'elles doivent faire face à des difficultés comme : l'absence d'informations sur leur situation, la procédure et leurs droits, l'absence d'interprète, l'absence d'avocat, l'absence d'accès à un téléphone, l'absence d'accès à un médecin ou à des soins, des difficultés pour obtenir un traitement, un défaut de remise des documents médicaux (conservés par la police), l'administration des médicaments par des policiers,

³⁰⁰ [Règlement \(UE\) 2024/1348](#), considérant 57.

³⁰¹ Ministère de l'intérieur, Direction générale des étrangers en France, *Stratégie nationale de gestion de l'asile et de la migration – Pacte sur la migration et l'asile*, p. 50.

³⁰² [Règlement \(UE\) 2024/1348](#), article 51, § 2.

³⁰³ [Règlement \(UE\) 2024/1349](#), article 4, § 2.

l'évaluation de l'urgence médicale par les forces de l'ordre, une nourriture insuffisante, des conditions d'hygiène et sanitaires dégradées, des conditions de maintien dans des locaux insalubres, l'absence d'accès à l'extérieur, l'absence de séparation entre les enfants et les adultes, entre les femmes et les hommes, la présence constante de forces policières, la remise en cause de la minorité, le non-respect de l'intérêt supérieur de l'enfant, la privation de liberté d'enfants isolés ou accompagnés, le défaut d'information de l'existence du droit de demander l'asile et d'explications sur la procédure, les difficultés d'enregistrement des demandes d'asile, les mauvaises conditions d'entretien avec l'Ofpra, l'absence de confidentialité dans la demande d'asile, des conditions d'interprétariat dégradées, l'assimilation des personnes victimes de traite à des personnes constituant un « risque migratoire », le défaut d'accompagnement psychologique et juridique, les stigmatisations et propos racistes ou sexistes, les pressions, intimidations ou violences de la part des forces de l'ordre... La privation de liberté en zone d'attente exacerbe les vulnérabilités des personnes demandant l'asile, ou présentant un état de santé inquiétant, particulièrement les femmes enceintes et les enfants.

Ces constats, qui sont déjà suffisamment alarmants, concernent un enfermement qui dure 20 jours (au maximum 26). Qu'en sera-t-il lorsque la privation de liberté durera des mois ? Si les conséquences sont déjà désastreuses actuellement pour les personnes, l'Anafé redoute, du fait de l'allongement des durées d'enfermement, une augmentation des actes auto-agressifs (automutilation, tentatives de suicide, suicides) et des décompensations somatiques et mentales, dont les états de stress post-traumatiques qui sont déjà fortement prévalents dans la population maintenue en ZA. Il en va de même pour les actes de violences – c'est ce qui a été constaté après l'augmentation de la durée d'enfermement dans les centres de rétention administrative (CRA) et la carcéralisation des *hotspots*. Les traumatismes liés à l'enfermement vont se multiplier, les traumatismes préexistants vont s'aggraver.

Évolution des durées d'enfermement des étranger·ère·s maintenu·e·s aux frontières (France)

1992 - Loi Quilès

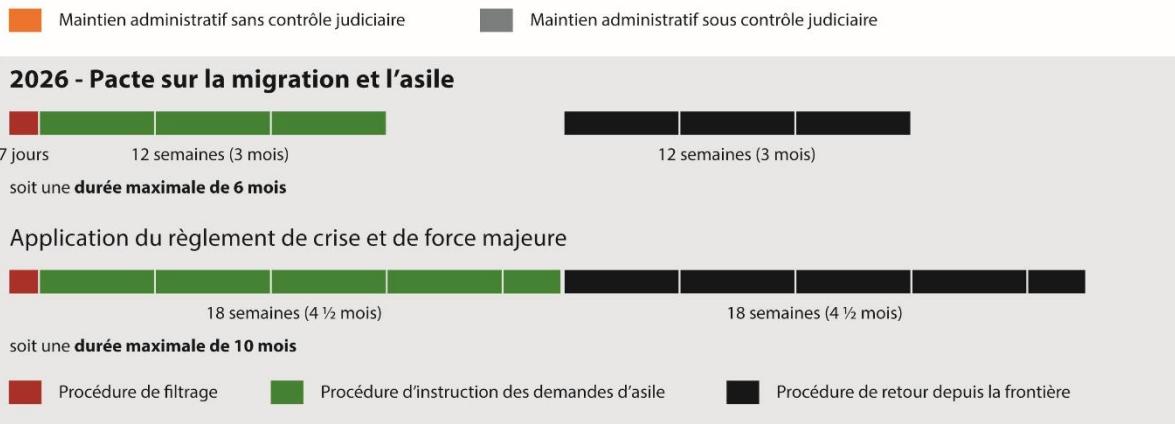


Selon la loi Quilès (du nom du ministre de l'intérieur de l'époque), le maintien administratif des personnes étrangères en zone d'attente est prononcé pour une durée de 48 heures ; il peut être renouvelé pour la même durée, soit 4 jours au total. La prolongation du maintien peut être autorisée « par le juge des libertés et de la détention, pour une durée qui ne peut être supérieure à huit jours ». Le maintien en zone d'attente au-delà de douze jours, ne peut être prononcé qu'à titre exceptionnel « par le juge des libertés et de la détention, pour une durée qu'il détermine et qui ne peut être supérieure à huit jours », soit une **durée maximale de 20 jours**.

2007 - Loi relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile (Hortefeux)



Le maintien administratif des personnes étrangères en zone d'attente est prononcé pour une durée de 96 heures. Les éventuelles prolongations par le juge judiciaire demeurent identiques. Mais l'enfermement peut être étendu à 26 jours lorsque la personne demande l'asile dans les six derniers jours de la période des vingt jours ou qu'elle introduit un recours dans les 4 derniers jours, soit une **durée maximale de 26 jours**.



Source : Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ; Pacte sur la migration et l'asile

©Anafé, 2026

Les garde-fous qui sont prévus par le Pacte (mécanismes de contrôles, accès des organisations non gouvernementales dans les lieux de tri aux frontières, assistance et représentation juridiques) ne sont pas suffisants pour garantir les droits fondamentaux des personnes faisant l'objet des procédures à la frontière, d'autant que le droit au recours est fortement amputé de son caractère suspensif, quand ce dernier n'est pas totalement écarté. Le respect des droits des personnes demandant la protection internationale aux frontières a été sciemment limité en dépit des engagements internationaux des États membres et dans un objectif assumé de trier, enfermer et refouler toujours plus les personnes se présentant aux frontières extérieures de l'Union européenne.

Cela afin de préserver ou de rétablir la liberté de circulation au sein de l'espace Schengen. Cependant, parallèlement aux 10 textes constituant le Pacte, l'Union européenne et ses États membres ont procédé à une réforme du code frontières Schengen, en vue de renforcer les possibilités de contrôles aux frontières intérieures. De nouvelles procédures sont mises en place afin de procéder plus facilement à des renvois d'un pays à l'autre.

La réforme du code frontières Schengen ou le leurre de la restauration d'un espace de libre circulation

Comme il a été exposé, afin de préserver l'espace garantissant la libre circulation des personnes au sein des frontières intérieures – pilier de la construction de l'espace Schengen –, l'Union européenne et ses États membres ont décidé le renforcement des procédures de tri aux frontières extérieures³⁰⁴. La réforme du règlement (UE) 2016/399 (code frontières Schengen) a été justifiée ainsi : « *Le contrôle aux frontières extérieures n'existe pas seulement dans l'intérêt des États membres aux frontières extérieures duquel il s'exerce, mais aussi dans celui de tous les États membres qui ont aboli le contrôle aux frontières intérieures, ainsi que l'Union dans son ensemble*³⁰⁵ ». Cette réforme pouvait ne pas sembler nécessaire, les dispositions du Pacte applicables aux frontières extérieures constituant une barrière juridique présentée comme hermétique pour empêcher l'accès au territoire européen à celles et ceux ne disposant pas de documents en règle.

Le législateur européen l'a rappelé : le Pacte et la réforme du code frontières Schengen (CFS) sont intrinsèquement liés pour constituer un ensemble de normes visant la « *gestion concertée des frontières*³⁰⁶ ». C'est d'ailleurs, ce qu'a rappelé la Commission européenne dans son rapport 2025 sur la situation dans l'espace Schengen : « *Au fil des ans, Schengen est devenu un système résilient et multidimensionnel, fondé sur une gestion efficace des frontières extérieures, sur des règles communes en matière de visas, de retours et de coopération policière, sur une coordination étroite entre les autorités nationales et sur une coopération internationale resserrée. [...] Il convient de respecter strictement les normes communes en matière de lutte contre la migration illégale, la criminalité organisée et le terrorisme, ainsi que contre le trafic de migrants, tout en assurant une protection adéquate des droits fondamentaux*³⁰⁷ ».

C'est sur un bilan des 40 ans d'existence de l'espace Schengen qu'il a été décidé de modifier le cadre de cet espace. Entre lacunes, difficultés identifiées comme nouvelles et renforcement sécuritaire, la réforme du code frontières Schengen apporte des modifications substantielles. Elle a été marquée par des impératifs sécuritaires, de santé publique (faisant suite à la crise sanitaire du Covid-19) et de lutte contre l'immigration dite « irrégulière », notamment en vue de limiter les « mouvements secondaires », considérés comme une des failles de la liberté de circulation au sein de l'espace Schengen.

D'une part, des modifications ont été apportées sur les dispositions aux frontières extérieures³⁰⁸. La réforme renforce la surveillance aux frontières extérieures, aux points de contrôles et hors des points de contrôles, afin de « *prendre des mesures à l'encontre des personnes ayant franchi illégalement la frontière* », c'est-à-dire d'appliquer des procédures d'« éloignement »³⁰⁹. Elle crée aussi des restrictions temporaires des déplacements vers l'Union en « *cas d'urgence de santé publique de grande ampleur* », qui peuvent être décidées par le Conseil sur proposition de la Commission. En vue d'uniformiser les pratiques entre les États membres en cas de situation de crise sanitaire, ces restrictions peuvent inclure

³⁰⁴ Voir partie *Le renforcement des contrôles aux frontières extérieures au cœur du pacte*, p. 9.

³⁰⁵ [Règlement \(UE\) 2024/1717](#) du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 modifiant le règlement (UE) 2016/399 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes, considérant 5.

³⁰⁶ Ibid., considérant 2 : « *La création d'un espace garantissant la libre circulation des personnes au-delà des frontières intérieures est l'une des principales réalisations de l'Union. Il importe que le fonctionnement normal et le renforcement d'un tel espace, qui repose sur la confiance et la solidarité, constitue un objectif commun de l'Union et des États membres qui ont accepté d'y participer. À cet égard, la réintroduction temporaire d'un contrôle aux frontières intérieures devrait être exceptionnelle et n'être utilisée qu'en dernier recours, le cas échéant sous réserve d'une consultation et d'une coopération entre les États membres concernés et la Commission, en tant que gardienne des traités.* »

³⁰⁷ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions, [Rapport 2024 sur la situation dans l'espace Schengen](#), 16 avril 2024, COM(2024) 173 final.

³⁰⁸ Ces dispositions ne feront pas l'objet d'un développement poussé dans l'analyse ci-dessous.

³⁰⁹ [Règlement \(UE\) 2024/1717](#), article 13.

des tests, une quarantaine ou un isolement – ce qui constitue des atteintes à l'intégrité physique des personnes et engendre divers modes d'enfermement³¹⁰. Concernant le franchissement des frontières extérieures, il est permis aux États de prendre des mesures en cas d'arrivée considérée comme importante d'un « *grand nombre de migrants* ». Il est ici fait référence à la préservation de la sécurité et de l'ordre publics, ce qui participe une fois encore à l'amalgame entre personnes en migration et dangerosité, puis à la notion d'« instrumentalisation » – évoquée plus haut – pour justifier la fermeture des points de passage frontaliers³¹¹.

D'autre part, la réforme concerne les dispositions applicables aux frontières intérieures. Si les États pouvaient déjà contourner le principe de la liberté de circulation, la réforme du code frontières Schengen renforce les moyens pour ce faire. Les constats des dernières années ont ainsi montré que la liberté de circulation au sein de l'espace Schengen faisait l'objet de nombreuses entorses, les États membres ayant de plus en plus recours aux procédures de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures³¹². La pratique du profilage racial en est un des aspects majeurs : la coexistence de la libre-circulation, devenue un privilège des citoyens européens, et du contrôle migratoire, conduit à l'intensification de pratiques discriminatoires. C'est sur les dispositions relatives aux frontières intérieures, au rétablissement de leurs contrôles déjà mis en œuvre ainsi qu'aux autres mesures prévues par la réforme que l'analyse suivante se concentre.

Le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures : une exception devenue la règle

L'Union européenne est fière de mettre en avant un de ses piliers fondateurs, à savoir la liberté de circulation des personnes au sein de l'espace Schengen. Cependant, réforme après réforme, le code frontières Schengen (CFS) a assoupli les conditions pour rétablir les contrôles aux frontières intérieures. Les garde-fous qui existent, et dont l'objectif est de limiter le recours à ces contrôles, sont contournés voire ignorés par les États. Le cas de la France est à ce titre emblématique, les rétablissements des opérations de surveillance aux frontières intérieures étant continuellement reconduits depuis 10 ans, avec le Conseil d'État comme complice des pratiques illégales qui s'en suivent.

Un des objectifs affichés du Pacte, à savoir le retour à un espace de libre circulation, est contradictoire avec une partie de la réforme du CFS de 2024, qui redéfinit les règles en matière de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures (RCFI).

Afin de comprendre les enjeux et détournements politiques en la matière, il est nécessaire de revenir sur les dispositions du CFS de 2016 en matière de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures, les détournements de ces procédures par la France avant de constater l'échec des objectifs de la réforme de 2024. Seule la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) fait encore office de gardienne des traités et principes européens, mais la difficulté de la saisir rend quasiment impossible son intervention en la matière, les juridictions nationales filtrant les questions et demandes au point de restreindre, voire d'annihiler l'intervention de la Cour, pourtant interprète référente en matière de textes européens.

³¹⁰ *Ibid.*, article 21 bis [N. B. Il s'agit des numéros d'articles modifiés ou insérés dans le CFS original (règlement (UE) 2016/399)].

³¹¹ *Ibid.*, article 5, § 3 et 4.

³¹² Pour mieux comprendre les enjeux à ce niveau, il est intéressant de comparer le nombre et les durées des rétablissements des contrôles aux frontières avant et après 2015. Un examen parallèle pourra être fait sur la période postérieure à la réforme du CFS de 2024 pour constater si la réforme a eu les effets escomptés, à savoir la fin des rétablissements : https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en?prefLang=fr

Le règlement (UE) 2016/399 : la codification des mesures de restriction de la liberté de circulation

Dans le cadre juridique du CFS tel qu'il a été défini en 2016 par le règlement (UE) 2016/399, on peut déjà constater que le principe de libre circulation, s'il est affirmé, revêt de nombreuses exceptions permettant de faciliter les contrôles aux frontières intérieures par les États membres ou le Conseil. Ce qui est notable c'est le recours croissant, depuis 2015, à ces mesures par un nombre important d'États, dont la France, et ce sans aucune sanction de la part de la Commission.

Focus 6 : la création de l'espace Schengen et le principe fondateur de la libre circulation

En 1985, l'Allemagne, le Benelux et la France signent l'accord de Schengen. Cet accord, qui entre en vigueur en 1995, prévoit la suppression de tout contrôle frontalier maritime, terrestre et aérien entre les États parties et consacre le principe du libre franchissement des frontières intérieures. Une distinction est faite entre les frontières « intérieures » et « extérieures » de ce qui devient l'espace Schengen. Ainsi, les États partagent désormais une frontière extérieure commune et, au sein de l'*« espace Schengen »*, il est prévu que *« toute personne, quelle que soit sa nationalité, [peut] franchir les frontières intérieures sans que des vérifications aux frontières soient effectuées*³¹³ ». En 2024, l'espace Schengen regroupe 29 États, 25 des 27 États membres de l'Union européenne (UE)³¹⁴ et 4 États associés, la Norvège, l'Islande, la Suisse et le Liechtenstein³¹⁵. Les deux derniers États membres de l'UE à avoir intégré l'espace Schengen sont la Bulgarie et la Roumanie, le 31 mars 2024³¹⁶.

Plusieurs textes fondent la libre circulation au sein de l'espace Schengen : l'accord de Schengen du 14 juin 1985, ses protocoles, les accords d'adhésion des États ainsi que la Convention d'application Schengen du 19 juin 1990 et les mesures de mise en œuvre. L'ensemble de ces textes, appelés « *acquis Schengen* », devient partie intégrante du droit communautaire à partir de 1999, date à laquelle il est intégré au traité d'Amsterdam par un protocole annexé³¹⁷. Ces règles font l'objet d'une codification et sont rassemblées dans le code frontières Schengen (CFS) qui est entré en vigueur le 13 octobre 2006³¹⁸. Le CFS fixe alors les règles relatives au franchissement des frontières extérieures de l'UE, dont les conditions d'entrée, et à l'absence de contrôles aux frontières intérieures (quelle que soit la nationalité des personnes qui les franchissent)³¹⁹. Le CFS a ensuite fait l'objet d'un remaniement en 2016, où sont précisées les modalités de réintroduction des contrôles aux frontières intérieures³²⁰.

Liberté de circulation : oui mais...

Le CFS articule la double exigence de respect du principe de liberté de circulation des personnes, d'une part, et de la reconnaissance d'une compétence aux États membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure, de l'autre.

Dans l'espace Schengen, un double système permet de contourner le principe de libre circulation. D'une part, la possibilité a été laissée aux États membres de contrôler leurs frontières intérieures – à la

³¹³ EUR-Lex, « [Règles sur le franchissement des frontières de l'UE](#) », synthèse du Règlement (UE) 2016/399 fixant le code frontières Schengen.

³¹⁴ Chypre ne fait pas partie de l'espace Schengen et l'Irlande bénéficie d'un statut particulier.

³¹⁵ Pour plus d'informations sur la composition de l'espace Schengen et son fonctionnement, voir : Toute l'Europe, [Les pays membres de l'espace Schengen](#).

³¹⁶ Toutefois, la libre circulation ne s'applique pas encore aux frontières terrestres de ces deux États.

³¹⁷ Voir aussi : Anafé, [Rétablissement des contrôles aux frontières internes et état d'urgence - Conséquences en zone d'attente](#), Note d'analyse, mai 2017.

³¹⁸ [Règlement n° 562/2006](#) du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen).

³¹⁹ *Ibid.*, article 20.

³²⁰ [Règlement \(UE\) 2016/399](#) du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen) (texte codifié).

condition que ces contrôles ne soient ni l'équivalent d'un contrôle aux frontières extérieures, ni réalisés de manière systématique – et de mettre en place des accords de coopération et de réadmission entre États membres voisins afin de faciliter des contrôles conjoints³²¹. D'autre part, les États parties peuvent rétablir ponctuellement des contrôles à leurs frontières intérieures dans des circonstances exceptionnelles, liées à l'ordre public et à la sécurité nationale³²². Le délai maximum pour le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures est fixé à 6 mois maximum. Ces délais ont été élargis en 2013 à 24 mois en cas de « *circonstances exceptionnelles* »³²³.

La révision du CFS en 2013, issue d'une initiative de Nicolas Sarkozy et de Silvio Berlusconi prise dans les années précédentes, instaure une nouvelle procédure spécifique de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures en « *cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures du fait de manquements graves persistants liés au contrôle aux frontières extérieures* »³²⁴. L'initiative n'appartient plus uniquement à un État membre mais, en cas de défaillance de ce dernier, au Conseil, dont la recommandation en ce sens se fonde sur une proposition de la Commission³²⁵. Cette disposition est une réponse à la situation migratoire débutée en 2011 liée aux différents Printemps arabes. En 2015 et 2016, ces autorités se servent de ce mécanisme pour combler ce qu'elles pensent être des « *défaillances* » de la Grèce dans la surveillance de ses frontières extérieures, en lien avec ce qui a été qualifié de « *crise migratoire* »³²⁶.

Faisant suite au rapport d'évaluation de la Commission, le Conseil européen adopte, le 12 mai 2016, une décision visant à réintroduire temporairement les contrôles aux frontières intérieures conformément à l'article 29 du CFS, et recommande ainsi à l'Autriche, à l'Allemagne, au Danemark, à la Suède et à la Norvège de maintenir des contrôles à leurs frontières en raison de « *la menace grave pour leur ordre public ou leur sécurité intérieure causée par les mouvements secondaires de migrants en situation irrégulière consécutifs aux défaillances graves dans les contrôles aux frontières extérieures* »³²⁷.

Les nouveaux enjeux migratoires aboutissent en 2016 à la révision du code frontières Schengen. Le recours au rétablissement des contrôles aux frontières intérieures pour surveiller les mouvements secondaires est facilité par la signification très large de la notion de « *menace grave pour l'ordre public et la sécurité intérieure* », et l'absence de définition claire de cette notion persiste.

L'encadrement limité du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures (RCFI) dans le code frontières Schengen (CFS) de 2016

Les considérants 21 à 32 du CFS de 2016 définissent les grandes lignes qui doivent encadrer le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures. Il est rappelé avant tout que la réintroduction de tels contrôles « *devrait rester exceptionnelle* »³²⁸. De plus, « *la portée et la durée de toute réintroduction temporaire de telles mesures devraient être limitées au strict minimum nécessaire pour* »

³²¹ [Règlement \(UE\) 2024/1717](#).

³²² Article 2.2 de la [Convention d'application de Schengen du 19 juin 1990](#) puis [Règlement n° 562/2006](#) du Parlement européen et du Conseil établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes, adopté le 15 mars 2006, Titre III - Frontières intérieures, Chapitre II – Réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures, articles 23 à 31.

³²³ [Règlement \(UE\) 1051/2013](#) du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 modifiant le règlement (CE) 562/2006 afin d'établir des règles communes relatives à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures dans des circonstances exceptionnelles, articles 26-1 et 25-4.

³²⁴ *Ibid.*, article 26.

³²⁵ *Ibid.*, article 26, alinéas 1 et 2.

³²⁶ [Décision d'exécution de la Commission du 24 février 2016](#) arrêtant une recommandation sur les mesures spécifiques à prendre en République hellénique à la suite du rapport d'évaluation du 2 février 2016.

³²⁷ [Décision d'exécution \(UE\) 2016/894](#) du Conseil du 12 mai 2016 arrêtant une recommandation relative à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen, considérant 11.

³²⁸ [Règlement \(UE\) 2016/399](#), considérant 21.

répondre à une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure³²⁹ ». Des incidents ou des menaces terroristes, « dont celles que représente la criminalité organisée » peuvent justifier la réintroduction « temporaire » du contrôle aux frontières intérieures³³⁰. Toutefois, il est précisé que « la migration et le franchissement des frontières extérieures par un grand nombre de ressortissants de pays tiers ne devraient pas être considérés, en soi, comme une menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure³³¹ ».

Le cadre général du RCFI

Toujours dans le CFS de 2016, le chapitre II du titre III sur les frontières intérieures est intégralement consacré à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures. Il y est dit qu'« *en cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure d'un État membre dans l'espace sans contrôle aux frontières intérieures, cet État membre peut exceptionnellement réintroduire le contrôle aux frontières sur tous les tronçons ou sur certains tronçons spécifiques de ses frontières intérieures*. Il s'agit d'une « *mesure de dernier recours* », dont la portée et la durée « *ne doivent pas excéder ce qui est strictement nécessaire pour répondre à la menace grave constatée* ». La durée maximale de ces contrôles est fixée à trente jours « *ou pour la durée prévisible de la menace grave si elle est supérieure à trente jours* ». Si la menace grave persiste au-delà de trente jours, l'État membre peut prolonger le contrôle aux frontières intérieures pour les mêmes raisons qui ont motivé la réintroduction au départ et pour des périodes renouvelables ne dépassant pas trente jours. La durée totale de la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures ne peut excéder six mois (sauf dans les circonstances spécifiques – voir ci-après)³³².

Les critères pour la « *réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures* » reposent sur l'évaluation par l'État membre de « *l'incidence probable de toute menace pour son ordre public ou sa sécurité intérieure, y compris du fait d'incidents ou de menaces terroristes, dont celle que représente la criminalité organisée* » et de « *l'incidence probable d'une telle mesure sur la libre circulation des personnes au sein de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures*³³³ ». Il doit notifier son intention aux États membres et aux instances européennes au moins 4 semaines avant la décision, ou moins si les circonstances sont plus inattendues. L'information, selon l'article 27, doit être détaillée (motif, portée, durée prévue). L'État membre pouvant décider de rétablir les contrôles seulement sur des portions de ses frontières, il doit également fournir l'indication des points de passage autorisés qui correspondent aux lieux précis sur lesquels il active des contrôles.

Les procédures spécifiques de RCFI

Les articles 28 et 29 prévoient deux procédures exceptionnelles, qualifiées de « *spécifiques* », respectivement en cas de « *menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure nécessitant une action immédiate* » et « *en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace* » Schengen. Dans le premier cas, en réponse à une menace imprévisible, l'État membre est autorisé à réintroduire immédiatement les contrôles pour une durée de dix jours, renouvelable par périodes de vingt jours, pour une durée totale ne pouvant dépasser deux mois. Le deuxième cas prévoit la possibilité de rétablir les contrôles aux frontières intérieures à l'initiative du Conseil, du fait de « *manquements graves persistants liés au contrôle des frontières extérieures* ». Il est prévu que le Conseil puisse, en dernier recours « *et à titre de mesure de protection des intérêts communs au sein de l'espace sans contrôle aux frontières* », recommander à un ou plusieurs États membres de décider de réintroduire le contrôle à leurs frontières intérieures. Les États membres peuvent demander à la Commission de présenter une recommandation allant dans ce sens au Conseil. Dans ce

³²⁹ *Ibid.*, considérant 22.

³³⁰ *Ibid.*, article 26.

³³¹ *Ibid.*, considérant 26.

³³² *Ibid.*, article 25.

³³³ *Ibid.*, article 26.

cas, le contrôle aux frontières intérieures peut être réintroduit pour une durée de six mois qui peut être « prolongée, trois fois au maximum, pour une nouvelle durée n'excédant pas six mois si les circonstances exceptionnelles persistent », soit deux ans au total.

Une large appréciation laissée aux États membres pour recourir au RCFI

Le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures est donc en principe encadré et limité, et ne peut être mis en place que de manière exceptionnelle. Il doit être limité dans le temps et dans l'espace. En réalité, cet encadrement est flou et le CFS peu contraignant pour les États.

Tout d'abord, le CFS permet une appréciation large par les États membres de la notion de « *menace grave* » en général. Tandis que la « *menace pour la santé publique* » y est bien définie à l'article 2 du CFS³³⁴, ce n'est pas le cas de la « *menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure* ». Seuls des « *incidents, menaces terroristes ou menaces que représente la criminalité organisée* » sont mentionnés comme critères pour la réintroduction temporaire de contrôles aux frontières intérieures³³⁵. Or les mouvements secondaires constituent un des motifs les plus utilisés par les États membres pour justifier le rétablissement des contrôles à leurs frontières. Les États membres ont eu recours de nombreuses fois aux mesures prévues par les articles 28 et 29 du CFS, par peur de mouvements secondaires considérés comme pouvant être « de grande ampleur » à partir de 2015. Le lien explicite qui est fait dans l'article 29 entre restrictions des circulations migratoires et contrôle des frontières intérieures sera à la fois confirmé et étendu à l'occasion de la réforme du CFS de 2024³³⁶.

La durée du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures est également appréciée de manière large puisqu'un flou persiste entre nouvelle menace et prolongation de la même menace. Il est important de souligner qu'aucune mesure de sanction n'a été prise par la Commission européenne à l'encontre d'États membres rétablissant de manière continue les contrôles à leurs frontières intérieures. Renonçant à faire usage des prérogatives qui lui sont octroyées par l'article 258 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)³³⁷, la Commission a préféré s'engager dans une réforme, comme elle l'expose dans une recommandation du 3 octobre 2017. Elle y rappelle que jusqu'à cette date, l'application combinée des articles 28 et 25 du CFS permet de maintenir des contrôles jusqu'à huit mois et qu'une nouvelle menace entraîne un nouveau calcul de la durée de réintroduction des contrôles. De fait, aucun délai n'est réellement fixé. Elle déclare ensuite : « *Alors que, dans la grande majorité des cas, les délais actuellement en vigueur se sont révélés suffisants, il a été constaté récemment que certaines menaces graves pour l'ordre public ou la sécurité intérieure, telles que les menaces terroristes ou d'importants mouvements secondaires incontrôlés au sein de l'Union, pouvaient persister bien au-delà des durées précitées*³³⁸ ». Ce constat conduira à la possibilité d'étendre la durée des contrôles pour des menaces persistantes, ainsi que le prévoit la nouvelle version du CFS publiée en 2024. La Commission européenne, dont le CFS prévoit qu'elle établira « *des lignes directrices [qui] devraient fournir des indicateurs clairs facilitant l'évaluation des circonstances susceptibles de représenter une*

³³⁴ *Ibid.*, article 2, alinéa 21 : Est « *menace pour la santé publique* » : toute maladie à potentiel épidémique telle que définie par le règlement sanitaire international de l'Organisation mondiale de la santé et les autres maladies infectieuses ou parasitaires contagieuses pour autant qu'elles fassent l'objet de dispositions de protection à l'égard des ressortissants des États membres ».

³³⁵ *Ibid.*, article 26.

³³⁶ Par « *mouvements secondaires* », il faut entendre : mouvements de personnes venues de pays extérieurs à l'UE d'un pays à l'autre de l'espace Schengen. Dans le vocabulaire de la Commission, on parle aussi de « *mouvements non autorisés* ».

³³⁷ Conformément à l'[article 258 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne](#), « *si la Commission européenne considère qu'un État membre de l'UE a manqué à une de ses obligations qui lui incombent en vertu des traités, elle émet un avis motivé à ce sujet [une demande formelle de se conformer au droit européen], après avoir mis cet État en mesure de présenter ses observations. Si l'État en cause ne se conforme pas à cet avis motivé dans le délai déterminé par la Commission, celle-ci peut saisir la Cour de justice de l'Union européenne* ».

³³⁸ [Recommandation \(UE\) 2017/1804](#) de la Commission du 3 octobre 2017 sur la mise en œuvre des dispositions du code frontières Schengen relatives à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures de l'espace Schengen, considérants 2 et 4.

menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure »³³⁹, soutient les discours sécuritaires des États membres et contribue à fragiliser l'acquis fondamental de Schengen : la liberté de circulation.

Plus de 80 % des réintroductions des contrôles aux frontières internes (RCFI) liées aux migrations et/ou au terrorisme

Motif(s) du RCFI	Nombre de décisions	Nombre de jours	Part du motif / nombre total de jours
Terrorisme et Migrations	96	12 332	37,3
Terrorisme	54	7 402	22,4
Migrations	93	6 234	18,8
Épidémie	173	3 532	10,7
Épidémie, terrorisme et migrations	8	1 204	3,6
Rencontres et sommets internationaux	58	916	2,8
Épidémie et terrorisme	4	730	2,2
Épidémie et Migrations	3	385	1,2
Terrorisme, migration, rencontres et sommets internationaux	2	366	1,1

Le nombre total de jours s'élève à près de 33 000 sur la période de 2006 à 2025.

Source : European Commission (2025) Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 and 28 et seq. of the Schengen Borders Code

Quand la liberté de circulation devient l'exception : l'argument sécuritaire

C'est en 2017, dans un contexte marqué par le narratif sécuritaire et de lutte anti-terroriste que la France et l'Allemagne ont notifié à la Commission européenne leur volonté de réformer le code frontières Schengen afin d'assouplir les règles liées au rétablissement des contrôles aux frontières intérieures. Gérard Collomb, alors ministre français de l'intérieur, déclarait en septembre 2017 : « *Le renouvellement actuel de nos contrôles s'arrête début novembre puisque le code frontières Schengen fixe actuellement un temps limité. L'idée que nous développons est que les États membres puissent continuer à maintenir les contrôles un peu plus longtemps si c'est nécessaire. Nous avons proposé une période de deux ans*³⁴⁰ ». La Commission a confirmé vouloir prendre une initiative pour assouplir le code Schengen « *sans évidemment remettre en cause la libre circulation, mais pour permettre d'effectuer des contrôles aux frontières nationales en cas de risque de terrorisme*³⁴¹ ». La recommandation qu'elle publie peu après propose de porter à un an au lieu de six mois les périodes maximales applicables en vertu des articles 25 et 27 du CFS et la possibilité de prolonger les contrôles à titre exceptionnel si la même menace persiste au-delà d'un an et si des mesures nationales exceptionnelles proportionnées ont été prises pour une durée maximale de deux ans³⁴².

Désormais, la France va faire du rétablissement des contrôles la règle et non plus l'exception de sa gestion des frontières, mettant ainsi un terme à la liberté de circulation, selon un processus qui a débuté en 2015, et ce jusqu'à ce jour.

³³⁹ [Règlement \(UE\) 2016/399](#), considérant 28.

³⁴⁰ Gérard Collomb, [Déclaration](#) à l'issue du Conseil Justice et Affaires intérieures à Bruxelles, 14 septembre 2017.

³⁴¹ *Ibid.*

³⁴² [Recommandation \(UE\) 2017/1804](#) de la Commission du 3 octobre 2017 sur la mise en œuvre des dispositions du code frontières Schengen relatives à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures de l'espace Schengen.

La fin de la liberté de circulation au sein de l'espace Schengen : le cas de la France

Depuis 2015, la France a réintroduit de manière continue les contrôles à ses frontières – ciblant essentiellement les personnes non européennes et surtout celles qui sont racisées – malgré les limites qu'imposent les textes européens et la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. Afin de comprendre le contexte et les enjeux de la réforme du code frontières Schengen de 2024, il est nécessaire de revenir sur les différentes prolongations de rétablissement des contrôles aux frontières, les contestations de ces pratiques et le silence des juridictions françaises et de la Commission européenne pour faire cesser ces atteintes à la liberté de circulation.

L'exception qui devient la règle : dix années de RCFI en France

Entre 2006, date d'entrée en vigueur du code frontières Schengen et la réforme de ce dernier en 2016, la France a rétabli à dix reprises les contrôles aux frontières intérieures, pour des durées variables de quelques heures à plusieurs jours. Le plus souvent cela était justifié par l'organisation de manifestations internationales d'ampleur, ou de mobilisations telles que celles du mouvement indépendantiste basque à la frontière franco-espagnole³⁴³. Au cours de cette période, les frontières intérieures ont été « fermées » à quelques reprises pour de courtes périodes, au gré des craintes sécuritaires des dirigeants français. En novembre 2015, la mesure était initialement prévue pour la durée de l'organisation de la conférence des Nations unies pour le climat (COP 21), c'est-à-dire du 13 novembre au 13 décembre 2015. Les attentats du 13 novembre 2015 ont marqué un tournant : le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures était motivé par l'état d'urgence. Depuis cette date, les autorités françaises ont systématiquement prolongé ces contrôles pour des périodes de six mois. Au total, depuis novembre 2015, la France les a rétablis 23 fois. Pour ce faire, elle a principalement invoqué cinq situations distinctes : la menace terroriste persistante après novembre 2015, l'état d'urgence en 2015 et 2016, l'organisation d'événements internationaux, la pandémie de Covid-19 en 2020, 2021 et 2022 et enfin les mouvements secondaires de population³⁴⁴.

La prolongation du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures par la France depuis dix ans dépasse largement les durées limites imposées par le CFS. En effet, selon le règlement dans sa version de 2016, la durée maximale en cas de réintroduction des contrôles sur le fondement des articles 25 et 27 est de six mois pour une même menace, même si cette dernière se prolonge. Et la France n'a pas justifié de nouvelles menaces, non plus que de « *circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures* » au sens de l'article 29 qui, on l'a vu, ouvre la voie à la possibilité de prolonger les contrôles pour une durée maximale de deux ans. L'interprétation du gouvernement français visant à élargir la notion de « nouvelle menace » par la simple réitération d'une menace permanente existant depuis plusieurs années et à recourir à des motifs identiques. Puisque la France s'est systématiquement appuyée à chaque prolongation sur les articles 25 et 27, et jamais sur l'article 29, elle ne pouvait légalement pas rétablir les contrôles à ses frontières intérieures pour une durée supérieure à six mois.

Il en a été ainsi de janvier 2017 à novembre 2019, soit pendant plus de deux ans et demi, puis de novembre 2020 à novembre 2022 elle a prolongé le rétablissement des contrôles à ses frontières, puis encore de novembre 2023 à mai 2024, toujours au nom des mêmes motifs susmentionnés³⁴⁵. La pratique répétitive et continue du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures par les autorités françaises entre en contradiction flagrante avec le caractère explicitement dérogatoire et temporaire d'une telle mesure.

³⁴³ Annexe 2 – Tableau récapitulatif des périodes et motifs de RCFI en France entre 2006 et 2015, p. 100.

³⁴⁴ Annexe 3 – Tableau récapitulatif des périodes et motifs de RCFI en France entre 2015 et 2024, p. 101.

³⁴⁵ Annexe 3 – Tableau récapitulatif des périodes et motifs de RCFI en France entre 2015 et 2024, p. 101.

Des pratiques françaises illégales malgré une jurisprudence européenne claire

La pratique des autorités françaises est en contradiction avec une décision récente de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), qui a réaffirmé l'interprétation stricte qu'il convient de faire des articles 25 et 27 du CFS, au regard tant de la durée totale du rétablissement des contrôles aux frontières que de leur motivation. Elle a rappelé qu'en vertu du principe de libre circulation dans l'espace Schengen, un État membre ne peut rétablir ces contrôles plus de 6 mois, sauf appréciation d'une nouvelle menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure, distincte de la précédente³⁴⁶.

La CJUE répondait, dans cette affaire, à une question préjudicielle posée par un tribunal autrichien sur la durée maximale du contrôle aux frontières intérieures. Dans son arrêt, la CJUE a rappelé que, même en cas de « menace grave », la durée totale du rétablissement du contrôle aux frontières intérieures ne peut dépasser six mois. Elle a jugé également que les contrôles d'identité mis en œuvre dans ce cas sont illégaux. On retiendra les attendus suivants :

- « *Le terme ne peut excéder six mois tend à exclure toute possibilité de dépasser cette durée*³⁴⁷ » ;
- « *L'article 25 de ce code [frontières Schengen] fixe avec clarté et précision les durées maximales tant pour la réintroduction initiale du contrôle aux frontières intérieures que pour toute prolongation de ce contrôle, y compris la durée totale maximale applicable à un tel contrôle*³⁴⁸ » ;
- « *Le fait que les dispositions de l'article 25 du code frontières Schengen doivent ainsi faire l'objet d'une interprétation stricte milite en défaveur d'une interprétation de l'article 25, paragraphe 4, de ce code selon laquelle la persistance de la menace initialement identifiée, même appréciée au regard d'éléments nouveaux [...] suffirait à justifier la réintroduction de ce contrôle au-delà de la période d'une durée maximale de six mois, prévue à cette disposition. En effet, une telle interprétation reviendrait à permettre, en pratique, la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures en raison d'une même menace pour une durée illimitée, portant ainsi atteinte au principe même de l'absence de contrôle aux frontières intérieures*³⁴⁹ » ;
- « *D'autre part, interpréter l'article 25 du code frontières Schengen en ce sens que, dans le cas d'une menace au sens [...] de cet article, un État membre pourrait dépasser la durée totale de six mois [...] priverait de sens la distinction opérée par le législateur de l'Union entre les contrôles aux frontières intérieures réintroduits au titre du même article et ceux réintroduits dans les circonstances exceptionnelles [...] visées à l'article 29 de ce code, une durée maximale plus longue, de deux ans, étant expressément prévue pour ces derniers contrôles. En effet, selon une telle interprétation, un contrôle aux frontières intérieures réintroduit au titre de l'article 25 dudit code pourrait être prolongé pour une période illimitée pouvant, dès lors, excéder deux ans, alors même que les circonstances et les critères spécifiques prévus aux articles 29 et 30 du même code ne seraient pas, respectivement, caractérisées ou remplis. Par ailleurs, l'article 25, dernière phrase, du code frontières Schengen s'oppose à une telle interprétation dans la mesure où il prévoit que c'est au titre de l'article 29 de ce code que la durée maximale de la réintroduction d'un contrôle aux frontières intérieures peut être portée à deux ans, et non pas au titre de l'article 25 dudit code*³⁵⁰. »

La pratique, répétée pendant dix ans, des prolongations successives du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures par les autorités françaises, pour les mêmes menaces, pour des périodes

³⁴⁶ CJUE, Grande chambre, 26 avril 2022, [NW](#), affaires jointes C-368/20 et C-369/20.

³⁴⁷ *Ibid.*, considérant 57.

³⁴⁸ *Ibid.*, considérant 58.

³⁴⁹ *Ibid.*, considérant 66.

³⁵⁰ *Ibid.*, considérant 70.

consécutives de six mois, sur la base des articles 25 et 27 du CFS ne respecte pas la jurisprudence de la CJUE.

Quand le Conseil d'État et la Commission européenne soutiennent les dérives du gouvernement français

Face aux pratiques illégales de la France en la matière, l'Anafé et d'autres associations ont saisi le Conseil d'État à trois reprises³⁵¹, en 2017, en 2019 et en 2022³⁵². De plus, l'Anafé et le Gisti ont saisi la Commission européenne le 3 décembre 2018 d'une plainte dénonçant la violation de la législation de l'UE par un État membre. Aucune de ces initiatives n'a abouti à une condamnation de la France, ce qui a permis aux autorités de maintenir le contrôle de ses frontières intérieures, en toute impunité.

Le Conseil d'État, soutien à la politique sécuritaire de la France, valide les dérives en matière de RCFI

Le 26 octobre 2017, l'Anafé, La Cimade et le Gisti ont déposé devant le Conseil d'État un recours en annulation assorti d'un référé suspension contre la décision des autorités françaises de prolonger les contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen jusqu'au 30 avril 2018 – ce afin de contester le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures d'une durée supérieure à deux ans. Le 21 novembre 2017, le juge des référés a rejeté la demande de suspension pour défaut d'urgence. Le 28 décembre 2017, le Conseil d'État a rejeté le recours en annulation. La légalité des mesures prises par les autorités françaises basées sur les articles 25, 26 et 27 du CFS n'a pas été discutée par la juridiction. Quant à la proportionnalité des mesures prises par le gouvernement français, le Conseil d'État a estimé, que le niveau élevé de la menace terroriste en France constituait « *un motif de nature à justifier à nouveau la mise en place d'un contrôle aux frontières intérieures* » et a considéré que le contrôle de l'identité et de la provenance des personnes désireuses d'entrer en France était « *nécessaire et proportionné à la gravité de la menace* ». Il a ajouté qu'il ne ressortait « *pas des pièces du dossier que d'autres mesures moins restrictives à la libre circulation des personnes, tels que les contrôles d'identité effectués, notamment en zone frontalière, sur le fondement de l'article 78-2 du code de procédure pénale, y compris dans sa rédaction issue de la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, seraient de nature à prévenir le risque terroriste dans des conditions équivalentes*³⁵³ » – ce qui a permis *in fine* de neutraliser la portée et les effets des mesures alternatives prévues par cette loi par rapport au rétablissement des contrôles aux frontières intérieures. Enfin, le Conseil d'État a considéré que si l'article 25 limite la durée maximale du rétablissement des contrôles à six mois, « *il ne fait pas obstacle, en cas de nouvelle menace ou de menace renouvelée pour l'ordre public ou la sécurité intérieure, à la mise en place à nouveau d'un contrôle aux frontières pour une autre période d'une durée maximale de 6 mois*³⁵⁴ ». Le Conseil d'État a ainsi interprété de manière détournée la recommandation de la Commission européenne du 3 octobre 2017 (voir ci-dessus) et les articles 25 à 27 du CFS qui ne prévoient nullement la possibilité de prolonger les contrôles aux frontières au-delà de six mois en cas de menace renouvelée.

En décembre 2018, l'Anafé et le Gisti ont saisi une nouvelle fois le Conseil d'État afin de contester le 12^e rétablissement des contrôles aux frontières intérieures (pour la période allant du 1^{er} novembre 2018 au 30 avril 2019). Pour rejeter le recours en annulation, le Conseil d'État a utilisé le même argumentaire qu'en 2017, à savoir que la menace terroriste prolongée justifiait la proportionnalité du RCFI³⁵⁵. De plus, le Conseil d'État a rejeté la demande de transmission à la Cour de justice de l'Union européenne d'une

³⁵¹ Un quatrième contentieux a été initié en 2024 après la réforme du code frontières Schengen. Il est détaillé p. 77.

³⁵² L'intégralité des éléments liés à ces 3 contentieux contre le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen est disponible sur le site de l'Anafé : <https://anafe.org/recours-contre-le-retablissement-des-controles-aux-frontieres-interieures-de-lespace-schengen/>

³⁵³ CE, 28 décembre 2017, *Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers et a.*, n° 415291, considérant 5.

³⁵⁴ *Ibid.*, considérant 7.

³⁵⁵ CE, chambres réunies, 16 octobre 2019, n° [425936](#).

question préjudiciable sur l'interprétation du CFS. Les associations requérantes sollicitaient le renvoi à la CJUE de deux questions : « *La durée maximale en cas de réintroduction des contrôles sur le seul fondement des articles 25 et 27 CFS est-elle de 6 mois ou de 2 ans ?* » et « *Les dispositions actuelles du règlement permettent-elles à un Etat membre de prolonger le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures au-delà de 2 ans ?* ».

L'Anafé, la Cimade, le Gisti et la Ligue des droits de l'Homme ont introduit le 10 mai 2022 une nouvelle requête en annulation assortie d'un référendum suspension contre la décision de prolonger la réintroduction temporaire des contrôles à l'ensemble des frontières intérieures de la zone Schengen du 1^{er} mai 2022 au 31 octobre 2022. Cette nouvelle procédure faisait suite à la décision de la CJUE du 26 avril 2022 susmentionnée, laquelle clarifiait l'interprétation du CFS limitant le rétablissement des contrôles à 6 mois pour une même menace. Par une décision du 27 juillet 2022, le Conseil d'État a validé une nouvelle fois la prolongation des contrôles aux frontières intérieures, sans tenir compte de la position de la CJUE. Pour le Conseil d'État, une menace peut être regardée comme nouvelle, même si elle n'est pas d'une nature différente de celles précédemment identifiées, dès lors que « *des circonstances et événements nouveaux en font évoluer les caractéristiques*³⁵⁶ ». En faisant cette lecture de l'arrêt du 26 avril 2022, le Conseil d'État a détourné le sens de la décision de la CJUE. En effet, d'un côté, il reprend une partie de l'interprétation de la CJUE : « *C'est toujours par rapport aux circonstances et événements* », mentionnés à l'article 27, « *que doit être appréciée la question de savoir si [...] la menace demeure la même ou bien s'il s'agit d'une nouvelle menace permettant à l'État membre de poursuivre [...] les contrôles aux frontières intérieures de manière à ainsi faire face à cette nouvelle menace* ». Mais, de l'autre, il conclut qu'une menace peut être regardée comme nouvelle si « *des circonstances et événements nouveaux en font évoluer les caractéristiques dans des conditions telles qu'elles en modifient l'actualité, la portée ou la consistance*³⁵⁷ ». Or cette interprétation va à l'encontre de l'arrêt de la CJUE, qui a posé clairement qu'il ne peut être interprété que « *la persistance de la menace initialement identifiée, même appréciée au regard d'éléments nouveaux [...] suffirait à justifier la réintroduction de ce contrôle au-delà de la période d'une durée maximale de six mois*³⁵⁸ ». Toujours en 2022, le Conseil d'État estime également que la menace provenant des mouvements secondaires ne constitue pas une menace nouvelle, mais il justifie la légalité de la mesure de prolongement des contrôles aux frontières intérieures par la menace terroriste prolongée et l'apparition de nouveaux variants du Covid-19.

À trois reprises, l'Anafé et plusieurs de ses associations membres ont, de la sorte, saisi la plus haute juridiction administrative chargée de contrôler la légalité des actes du gouvernement, en l'espèce au regard du droit de l'Union européenne. Mais, renonçant à sa mission, le Conseil d'État a en toute connaissance de cause retenu une interprétation fallacieuse des textes et des décisions de la CJUE pour valider des rétablissements des contrôles aux frontières intérieures manifestement illégaux et aux conséquences graves pour les droits des personnes concernées. Ces décisions n'en heurtent pas moins le droit européen et amoindrissent cet acquis de la construction européenne qu'est la liberté de circulation au sein de l'espace Schengen.

La Commission européenne : une posture complaisante à l'égard de la France

Dans une de ses recommandations, la Commission européenne insistait sur l'importance pour les États membres de s'appuyer « *sur un cadre juridique composé de mesures soutenant la coopération opérationnelle et l'échange d'informations entre les autorités policières et judiciaires en matière pénale,*

³⁵⁶ CE, 27 juillet 2022, [Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers et autres](#), n° 463850.

³⁵⁷ *Ibid.*, considérant 5.

³⁵⁸ CJUE, Grande chambre, 26 avril 2022, [NW](#), affaires jointes C-368/20 et C-369/20, considérant 66.

ainsi que de mesures dans les domaines de la politique en matière de visas et de retour³⁵⁹ ». À chaque nouvelle recommandation, la Commission a incité les États membres à revenir à un fonctionnement normal de l'espace Schengen, c'est-à-dire sans contrôles aux frontières intérieures.

Toutefois, bien que la France ait continûment rétabli ces contrôles à ses frontières intérieures depuis 2015, la Commission européenne s'est montrée complaisante à son égard et n'a déclenché aucune procédure d'infraction à son encontre, comme le lui permet le TFUE³⁶⁰. Rappelons qu'en 2018, l'Anafé et le Gisti ont saisi la Commission européenne d'une plainte visant les autorités françaises pour avoir rétabli des contrôles systématiques aux frontières intérieures depuis octobre 2015, en violation des dispositions des articles 22 et 25 du code frontières Schengen³⁶¹. En l'absence de réponse, la plainte a été complétée par des courriers en novembre 2019, décembre 2020, mai 2022, janvier 2023 et avril 2024³⁶². Ce n'est qu'à la suite de ce dernier courrier que la Commission européenne a donné une réponse, soit près de 6 ans après le dépôt de la plainte, en notifiant son intention de la clôturer. Dans sa réponse, elle rappelle qu'elle n'a pas le pouvoir de s'opposer aux décisions unilatérales des États membres de rétablir les contrôles. Elle souligne en outre qu'elle « *encourage les États membres à rechercher des mesures de substitution qui leur permettent de lever plus tôt les contrôles aux frontières* » ; qu'ainsi « *elle a explicitement invité les États membres à donner la priorité aux contrôles de police avant de décider de la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures* » ; qu'enfin « *les autorités françaises ont donné suite à cette invitation en adoptant la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, qui a notamment permis une plus grande souplesse des contrôles de police dans les zones frontalières*³⁶³ ». Mais elle omet de dire que l'adoption de cette loi n'a pas conduit les autorités françaises à mettre fin à la pratique contestée. Dans son courrier, la Commission se dit « *pleinement consciente du fait que la réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures est susceptible de porter atteinte au principe fondamental de la libre circulation des personnes* » et que « *toute dérogation à ce principe doit, en tant que telle, être interprétée de manière restrictive, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne* ». Malgré cela, elle refuse de faire sanctionner un détournement manifeste par la France et, en parallèle, elle se félicite de la révision du code frontières Schengen de 2024 qui, selon elle, « *vise à préserver une pierre angulaire de l'espace Schengen : l'absence de contrôle aux frontières intérieures*³⁶⁴ ».

Depuis 2015, la France a continuellement violé le droit de l'Union européenne en rétablissant, de manière réitérée, des contrôles à ses frontières intérieures. Ces derniers ont clairement contribué à une banalisation du contrôle migratoire au sein de l'espace Schengen. De plus, la France n'a eu de cesse d'ajouter dans sa législation des dispositions faisant office de mesures alternatives ou de substitution, tout en maintenant lesdits contrôles. Elle s'est ainsi dotée de tout un arsenal de mesures sécuritaires et de contraintes sur la mobilité des personnes.

³⁵⁹ [Recommandation \(UE\) 2024/268](#) de la Commission du 23 novembre 2023 relative à la coopération entre les États membres en ce qui concerne les menaces graves pour la sécurité intérieure et l'ordre public dans l'espace sans contrôles aux frontières intérieures, considérant 1.

³⁶⁰ [Article 258 du TFUE](#) : « *Si la Commission estime qu'un État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu des traités, elle émet un avis motivé à ce sujet, après avoir mis cet État en mesure de présenter ses observations. Si l'État en cause ne se conforme pas à cet avis dans le délai déterminé par la Commission, celle-ci peut saisir la Cour de justice de l'Union européenne.* »

³⁶¹ L'intégralité des éléments de la plainte est disponible sur le site internet de l'Anafé : <https://anafe.org/plainte-a-la-commission-europeenne-sur-le-retablissement-des-controles-aux-frontieres-interieures/>

³⁶² Anafé, [Plainte à la Commission européenne sur le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures](#).
Gisti, [Plainte à la Commission européenne sur le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures](#).

³⁶³ La [réponse de la Commission européenne](#) est disponible sur le site internet de l'Anafé.

³⁶⁴ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions, [Rapport 2024 sur la situation dans l'espace Schengen](#).

Focus 7 : Le RCFI en France : discriminations et profilage racial depuis dix ans

À partir de juin 2015, de nombreux contrôles d'identité, de titres de séjour ou de circulation ont été effectués par les forces de l'ordre dans les Alpes-Maritimes. Quatre associations dont l'Anafé déposent un référé dont l'objet est de faire « *cesser toutes les atteintes graves et manifestement illégales aux libertés fondamentales résultant de la décision non publiée du ministre de l'intérieur d'instaurer depuis le 11 juin 2015 à la frontière franco-italienne et dans les trains en provenance de celle-ci des contrôles frontaliers permanents et discriminatoires à l'égard des personnes d'apparence migrante* »³⁶⁵. La décision attaquée a été prise en réponse aux arrivées plus importantes à la frontière franco-italienne, entre 2014 et 2015. Les contrôles avaient pour objectif de refouler systématiquement vers l'Italie les personnes étrangères sans titre de séjour en règle interpellées par les forces de l'ordre françaises.

Depuis 2015, des personnes se présentant aux frontières intérieures terrestres avec l'Italie ou avec l'Espagne font quotidiennement l'objet de contrôles discriminatoires. Selon les témoignages recueillis et les observations réalisées, il apparaît clairement que les contrôles sont ciblés et motivés par des considérations liées à l'apparence. Ainsi, seules les personnes considérées comme « migrantes » (sur la base de caractéristiques purement physiques) sont contrôlées par les forces de l'ordre.

Que ce soit à la frontière franco-italienne ou à la frontière franco-espagnole, des personnes essayant d'entrer sur le territoire français sont arrêtées par les policiers à toute heure du jour ou de la nuit et refoulées. Des membres d'associations locales alertent régulièrement l'Anafé sur des pratiques de contrôles et d'interpellations qu'elles observent au quotidien aux points de passage autorisé (PPA) et dans la borne des 20 kilomètres (prévue par l'article 78-2 du code de procédure pénale). Le caractère discriminatoire des contrôles, constaté depuis plusieurs années, perdure³⁶⁶.

Si le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures a été plus visible et médiatisé aux frontières terrestres, il concerne également les frontières aériennes, où il s'effectue de manière non-systématique mais discriminatoire – avant 2015, les vols intérieurs à l'espace Schengen n'étaient pas contrôlés. Très régulièrement depuis cette date, des personnes ressortissantes de pays non membres de l'UE en provenance d'autres pays membres dudit espace Schengen se voient opposer un refus d'entrée, et sont par conséquence placées en zone d'attente. Celles qui demandent une protection internationale sont également contraintes de passer par la procédure d'admission au titre de l'asile, et sont enfermées en zone d'attente³⁶⁷.

La police aux frontières opère parfois des contrôles dits « passerelles » ou en « porte d'avion », c'est-à-dire avant le passage aux aubettes pour les contrôles de première ligne. Plusieurs raisons peuvent motiver ces contrôles, comme par exemple l'interpellation d'une personne recherchée. Toutefois, ce sont les vols « à risque migratoire » qui sont particulièrement visés par cette pratique. C'est ainsi que depuis 2015 certains aéroports concentrent les contrôles en porte d'avion sur des vols en provenance de pays européens comme la Grèce, l'Italie, l'Espagne ou la Bulgarie, soit des pays de première entrée. Ce sont dès lors principalement des personnes en besoin de protection internationale qui sont contrôlées.

³⁶⁵ Anafé-Gisti-ADDE-Cimade, [Contrôles frontaliers à Vintimille : référé liberté devant le Conseil d'État](#), requêtes, 22 juin 2015.

³⁶⁶ Anafé, [À l'abri des regards : l'enfermement ex frame à la frontière franco-italienne](#), Note, septembre 2022, p. 12.

Anafé, [Persona non grata - conséquences des politiques sécuritaires et migratoires à la frontière franco-italienne](#), Rapport d'observations, janvier 2019, p. 12 et suivantes.

Anafé-CAF, [Contrôles migratoires à la frontière franco-espagnole : entre violations des droits et luttes solidaires](#), Rapport, mai 2023, p. 8 et suivantes.

³⁶⁷ Anafé, [Rapport d'observations 2022-2025](#), à paraître au 1^{er} semestre 2026.

Anafé, [Refuser l'enfermement - Critique des logiques et pratiques dans les zones d'attente](#), op.cit., p. 39 et suivantes.

Anafé, [Rétablissement des contrôles aux frontières internes et état d'urgence - Conséquences en zone d'attente](#), op. cit., p. 16 et suivantes.

Tandis que les États pouvaient déjà contourner le principe de la liberté de circulation par le biais des « *vérifications à l'intérieur du territoire* » prévues par l'article 23 du CFS de 2016, la réforme du code frontières Schengen, comme les précédentes versions, n'oublie pas de rappeler l'interdiction de mener des pratiques discriminatoires aux frontières : « *Lors de la mise en œuvre du présent règlement, les États membres s'interdisent toute discrimination à l'égard des personnes fondée sur le sexe, la race, la couleur, l'origine ethnique ou sociale, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les croyances, les opinions politiques ou autres, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle*³⁶⁸ ».

Cette déclaration est plus théorique que réelle, puisqu'il est manifeste que le contrôle aux frontières repose sur le profilage, en fonction de la provenance et de l'apparence physique des personnes. Le maintien d'une mobilité à deux vitesses, où les citoyens européens conservent le privilège de leur libre circulation, tandis que l'UE renforce ses restrictions en matière d'immigration, perdure dans la nouvelle version du code frontières Schengen, alors même qu'elle contredit le principe de non-discrimination.

Le règlement (UE) 2024/1717 : une réforme qui valide et codifie les dérives des États membres

Face au constat de la fragilité de l'espace Schengen, au sein duquel les rétablissements des contrôles aux frontières intérieures sont devenus une pratique courante et continue de la part de plusieurs États, les instances européennes ont réformé le CFS. Le nouveau règlement a été adopté le 13 juin 2024³⁶⁹. Il a été publié au journal officiel de l'Union européenne le 20 juin 2024 et est entré en vigueur vingt jours après.

La Commission européenne s'est félicitée de ce qu'elle considère comme une avancée pour la préservation d'un espace sans frontières. Le 16 avril 2024, dans la présentation de son rapport 2024 sur la situation dans l'espace Schengen, elle indiquait, « *à la suite de l'adoption des modifications du code frontières Schengen, les États membres, en étroite coopération avec le coordinateur Schengen, travailleront dans le cadre d'une approche régionale afin de mettre en place les nouvelles mesures dans les régions des frontières intérieures, y compris les modalités opérationnelles relatives à la procédure de transfert et le renforcement de la coopération policière, en vue de supprimer progressivement les contrôles aux frontières intérieures mis en place de longue date*³⁷⁰ ».

Cette nouvelle version du code a fortement été impactée par les années de crise sanitaire. Elle comprend de nouvelles procédures spécifiques d'urgence, permettant notamment « une meilleure coordination » de l'ensemble des États membres en cas de crise sanitaire.

L'argument sécuritaire qui a justifié la réforme complète du droit de l'asile et de l'immigration dans le Pacte européen a motivé un grand nombre de mesures du nouveau code frontières Schengen. Le recours à la notion de menace grave pour l'ordre public a été élargi et le cadre permettant le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures a été assoupli. De plus, à travers cette réforme, la maîtrise des mouvements secondaires au sein de l'espace Schengen a été placée au cœur des enjeux. Alors que la liberté de circulation est devenue l'exception au sein de l'espace Schengen ces dix dernières années, la réforme du CFS n'apporte aucune réponse concrète quant à la surveillance des pratiques étatiques en cas de manquement au principe fondateur de cet espace. Avant tout, elle valide des

³⁶⁸ [Règlement \(UE\) 2024/1717](#), considérant 52.

³⁶⁹ [Règlement \(UE\) 2024/1717](#), du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 modifiant le règlement (UE) 2016/399 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes.

³⁷⁰ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions, [Rapport 2024 sur la situation dans l'espace Schengen](#).

pratiques illégales des États membres. Seulement une année et demie après avoir été adoptées, les règles du nouveau CFS ont de nouveau été contournées par les États membres, particulièrement par les autorités françaises.

La question migratoire au cœur de la réforme

Le règlement de 2016 insistait d'emblée sur la nécessité de codifier le règlement de 2006 « *dans un souci de clarté et de rationalité* » et préconisait la mise en place d'un « *espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des personnes est assurée*³⁷¹ ». Le règlement de 2024, quant à lui, met l'accent sur les « *mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène* » nécessaires selon lui pour assurer la libre circulation des personnes, faisant de la gestion des migrations la condition *sine qua non* du bon fonctionnement de l'espace Schengen³⁷².

Dans sa version de 2016, le CFS indiquait clairement que « *la migration et le franchissement des frontières extérieures par un grand nombre de ressortissants de pays tiers ne devraient pas être considérés, en soi, comme une menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure*³⁷³ ». À ce titre, la réforme de 2024 marque un changement net puisqu'elle élargit la définition de la menace grave pour l'ordre public pour y inclure les mouvements secondaires de population. Ainsi, il est énoncé qu'« *une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure pourrait également résulter de mouvements soudains, de grande ampleur et non autorisés, de ressortissants de pays tiers entre les États membres*³⁷⁴ ». Il n'est plus seulement question de « maîtriser » la migration au niveau des frontières extérieures ; désormais l'enjeu est aussi de limiter les mouvements secondaires au sein même de l'espace Schengen, ce qui vient contredire l'objectif premier du Pacte européen sur la migration et l'asile. En outre, l'expérience du Covid-19 a été prise en considération.

Dans le règlement du nouveau CFS, l'article « *relatif au cadre général pour la réintroduction temporaire ou la prolongation du contrôle aux frontières intérieures* » a ainsi été révisé, afin d'intégrer trois nouveaux éléments caractéristiques d'une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure, à savoir : d'abord « *les événements internationaux de grande ampleur ou de haut niveau* », ensuite « *les urgences de santé publique de grande ampleur* », enfin « *une situation exceptionnelle caractérisée par des mouvements soudains, de grande ampleur et non autorisés, de ressortissants de pays tiers entre les États membres, qui met une forte pression sur les ressources et les capacités globales d'autorités compétentes bien préparées, et qui est susceptible de mettre en péril le fonctionnement global de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures, comme l'attestent une analyse des informations et toutes les données disponibles, y compris celles provenant des agences de l'Union concernées*³⁷⁵ ».

Aucune définition d'une « *situation exceptionnelle* » n'est donnée, ni aucun élément permettant de qualifier les mouvements « *soudains* » de « *grande ampleur* », ce qui laisse une fois encore une large marge d'appréciation de ces concepts aux États membres. La révision de l'article 25 légalise les pratiques étatiques des années précédentes, en violation du code frontières Schengen de 2016. En 2024, 12 États membres ont rétabli au moins une fois des contrôles à leurs frontières intérieures et 37 opérations de ce type ont été notifiées à la Commission européenne, dont 24 incluaient comme motif la « *menace migratoire* ». En 2025, 13 États membres étaient concernés, pour 21 opérations, dont 15 pour ce même motif. Des États qui n'avaient jamais rétabli les contrôles à leurs frontières intérieures, comme les Pays-Bas, ont eu recours à cette mesure en 2024, postérieurement à l'entrée en vigueur du nouveau CFS,

³⁷¹ [Règlement \(UE\) 2016/399](#), considérants 1 et 2.

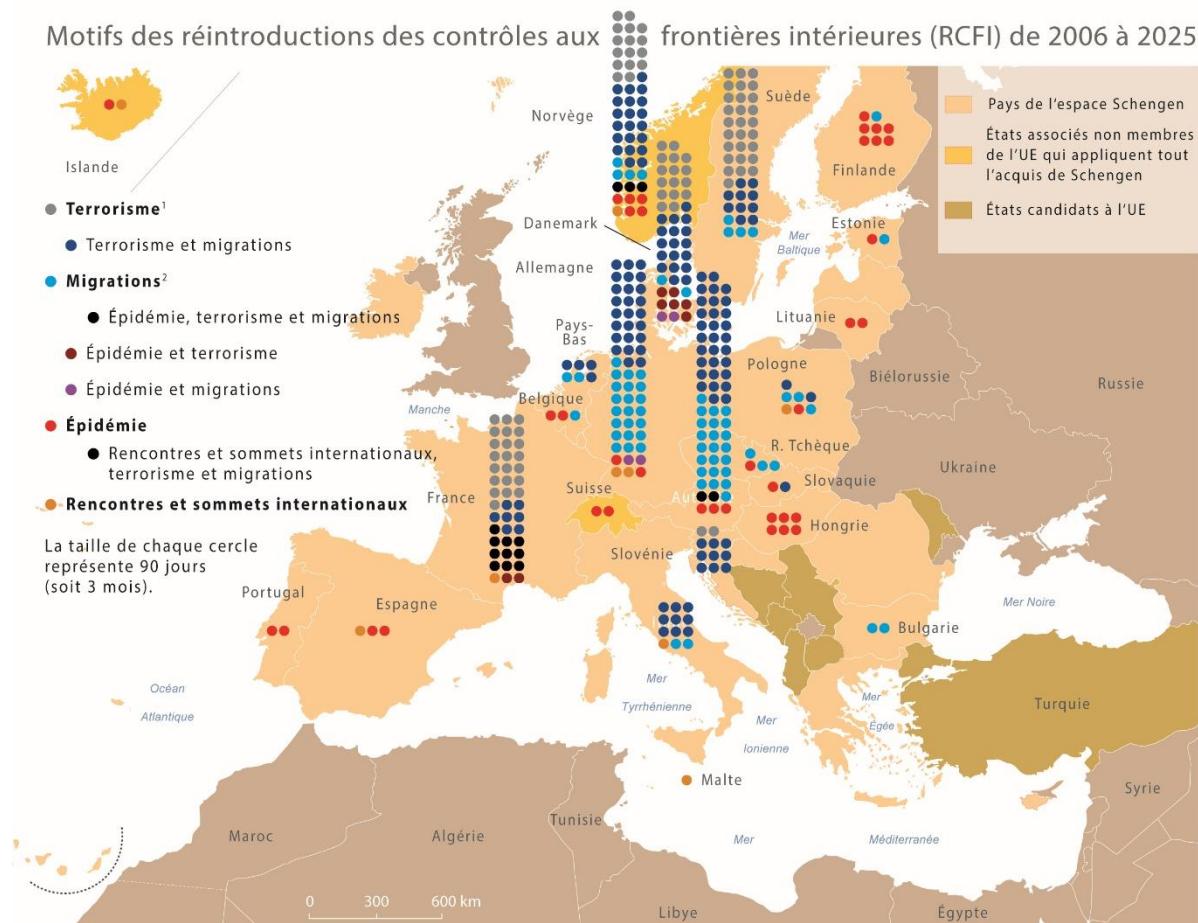
³⁷² [Règlement \(UE\) 2024/1717](#), considérant 1.

³⁷³ [Règlement \(UE\) 2016/399](#), considérant 26.

³⁷⁴ [Règlement \(UE\) 2024/1717](#), considérant 35.

³⁷⁵ *Ibid.*, article 25, alinéa 1, b) et c).

justifiant le recours à cette mesure en raison d'un « *niveau élevé de migration irrégulière, de trafic illicite de migrants et des flux migratoires secondaires importants*³⁷⁶ ». Ainsi la consécration des « mouvements secondaires » de population dans les motifs de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures vient déjà contredire l'objectif premier de la réforme du CFS à savoir la restauration de la libre circulation des personnes au sein de cet espace. Le narratif établissant un lien étroit entre sécurité, terrorisme et migration est désormais codifié par le règlement de 2024.



1. Concernant les RCFI pour des motifs liés (en partie ou totalement) au terrorisme, les argumentaires s'appuient sur des termes différents. Les mots "terrorisme" ou "terroristes" ne sont pas toujours employés. Les motifs avec les argumentaires avec les mots-clés comme "groupe islamiste" ou "menaces sérieuses" sont apparentés au motif "terrorisme".
2. Concernant les RCFI pour des motifs liés (en partie ou totalement) aux migrations, les argumentaires s'appuient sur des termes différents. Les mots "migrants" ou "migration" ne sont pas toujours employés. Les argumentaires avec les mots-clés comme "mouvements secondaires" ou "flux massifs" sont apparentés au motif "migration". Quelques argumentaires renvoient à des recommandations du Conseil européen.

Source : European Commission (2025) Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 and 28 et seq. of the Schengen Borders Code

©Anafé, 2026

Au-delà de ce retour en arrière prévu pour faire face à des « mouvements secondaires de grande ampleur », la nouvelle version du CFS promeut l'utilisation de mesures alternatives, telles les « vérifications à l'intérieur du territoire » telles que les contrôles de police³⁷⁷. La Commission européenne se félicite de l'adoption de nouvelles règles qui, selon elle, « *devraient permettre aux États membres de répondre efficacement à leurs préoccupations en matière de sécurité et de migration grâce à une coopération transfrontalière renforcée*³⁷⁸ ». L'objectif annoncé est que les États membres intensifient

³⁷⁶ Annexe 4 – Notification par les États membres de la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures conformément aux articles 25 et 28 et suivants du code frontières Schengen – Tableau récapitulatif 2024, p. 103.

³⁷⁷ [Règlement \(UE\) 2024/1717](#), article 23.

³⁷⁸ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions, [Rapport 2024 sur la situation dans l'espace Schengen](#).

les mesures de police permettant le contrôle des mouvements secondaires sans recourir au rétablissement des contrôles aux frontières intérieures. Comme elle l'expose dans sa recommandation du 23 novembre 2023, « *les États membres confrontés à des mouvements non autorisés de ressortissants de pays tiers entre États membres devraient, en premier lieu, intensifier les contrôles de police dans les zones limitrophes de la frontière intérieure. Toute décision de réintroduire temporairement des contrôles aux frontières intérieures en raison de mouvements non autorisés [...] devrait s'accompagner de mesures d'atténuation appropriées et faire l'objet d'un réexamen permanent, permettant de remplacer ces contrôles, sur la base d'une analyse des risques, par des contrôles de police renforcés et des mesures de coopération policière transfrontière le plus tôt possible*³⁷⁹ ». L'interprétation que fait la Commission du principe de la liberté de circulation est préoccupante, en ce qu'elle va à l'encontre même de l'article 22 de la version de 2024 du CFS selon lequel « *les frontières intérieures peuvent être franchies en tout lieu sans que des vérifications aux frontières soient effectuées sur les personnes, quelle que soit leur nationalité*³⁸⁰ ».

La politique prônée par la Commission a pour effet de légitimer les contrôles discriminatoires et la violation systémique des droits de nombreuses personnes non ressortissantes d'un État de l'Union. Qu'il s'agisse de vérifications sur le territoire en dehors des périodes de rétablissement des contrôles aux frontières ou du recours à la notion de « mouvements secondaires », la réforme du code frontières Schengen valide des pratiques déjà à l'œuvre par les États membres.

Un cadre plus souple pour le RCFI

Les dispositions relatives au rétablissement des contrôles aux frontières intérieures ont été largement révisées par la réforme de 2024. Les États ont désormais la possibilité, en application de l'article 25 bis, de prolonger le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures pour une durée pouvant aller jusqu'à 3 ans. De plus, le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures peut être prolongé lorsque la même menace grave persiste.

L'allongement de la durée du RCFI

La nouvelle version du CFS redéfinit le cadre général pour la réintroduction temporaire ou la prolongation du contrôle aux frontières intérieures prévu à l'article 25 et instaure un article 25 bis qui prévoit la « *procédure applicable aux cas nécessitant une intervention en raison d'événements imprévisibles ou prévisibles* ».

Le CFS de 2016, prévoyait à l'article 25, alinéa 1, une limite de 30 jours au rétablissement des contrôles aux frontières intérieures. Cette mention est supprimée dans la nouvelle version de l'article 25 et seule la précision que « *la portée et la durée de la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières ne doit pas excéder ce qui est strictement nécessaire pour répondre à la menace grave constatée* » est maintenue, ce qui ouvre la porte au rétablissement continu des contrôles aux frontières intérieures. L'article 25 bis prévoit des procédures distinctes en fonction du caractère prévisible ou non de la menace. Cette disposition reprend en grande partie ce qui était prévu à l'article 28 du CFS de 2016. Cependant, tandis que l'article 28 du CFS de 2016 limitait la durée du rétablissement des contrôles aux frontières à une période de dix jours dans le cadre d'une action immédiate (avec la possibilité de prolonger les contrôles pour une période maximale de deux mois), le nouvel article 25 bis autorise le rétablissement des contrôles pour une période d'un mois, pouvant être renouvelé jusqu'à trois mois lorsque la demande est imprévisible. Lorsque la menace grave est prévisible, le contrôle aux frontières est autorisé pour une période de six mois avec la possibilité de renouveler ces contrôles, en raison de la même menace, jusqu'à deux ans. Cette modification est cruciale puisque jusqu'à présent, les États membres ne pouvaient renouveler les contrôles à leurs frontières intérieures pour une période de deux ans en tout

³⁷⁹ [Recommandation \(UE\) 2024/268](#), partie 6.

³⁸⁰ [Règlement \(UE\) 2016/399](#), article 22.

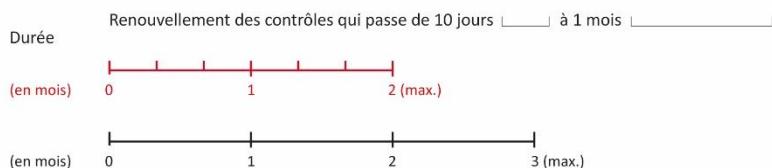
seulement dans des circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace sans contrôle (article 29 du CFS de 2016). Les dispositions comprises dans le nouvel article 25 bis du CFS vont à l'encontre de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne précédemment évoquée³⁸¹. De plus, l'alinéa 6 dudit article 25 bis prévoit qu'en cas de « *situation exceptionnelle majeure relative à une menace grave persistante* » les contrôles aux frontières pourront être maintenus pour une période allant jusqu'à 3 ans par renouvellement semestriel. L'article 28 du CFS de 2024, quant à lui, ne concerne plus les situations nécessitant une action immédiate mais instaure un « *mécanisme spécifique lorsqu'une urgence de santé publique de grande ampleur met en péril le fonctionnement global de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures* ».

En prévoyant un allongement de la durée maximale autorisée dans le cadre du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures, l'espace Schengen s'éloigne un peu plus de son principe fondateur, à savoir la liberté de circulation des personnes.

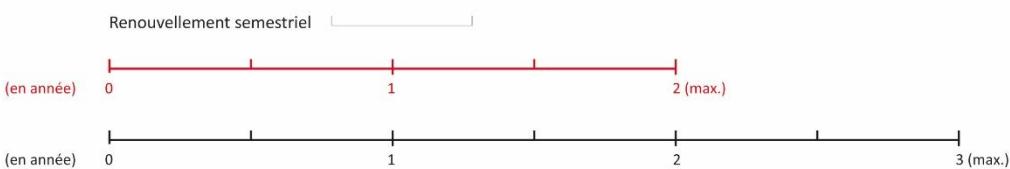
Évolution de la législation relative à la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures (RCFI)

— 2016 — 2024

en cas de menace grave imprévisible



en cas de « circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen »



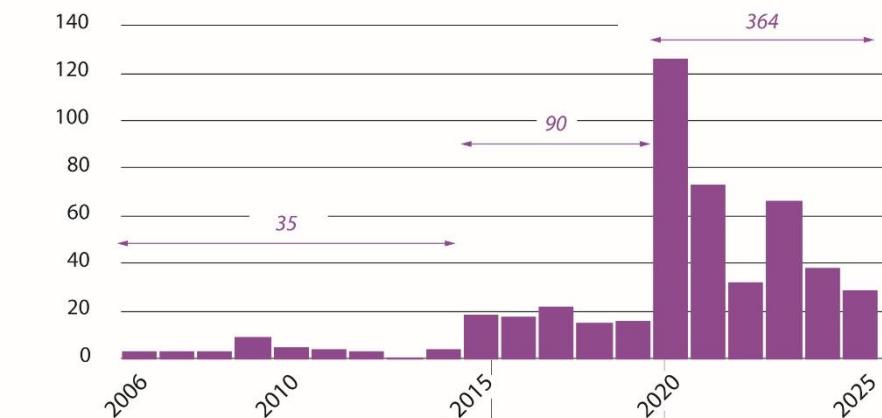
Sources : Règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen) ; Règlement (UE) 2024/1717 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 modifiant le règlement (UE) 2016/399 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes

©Anafé, 2026

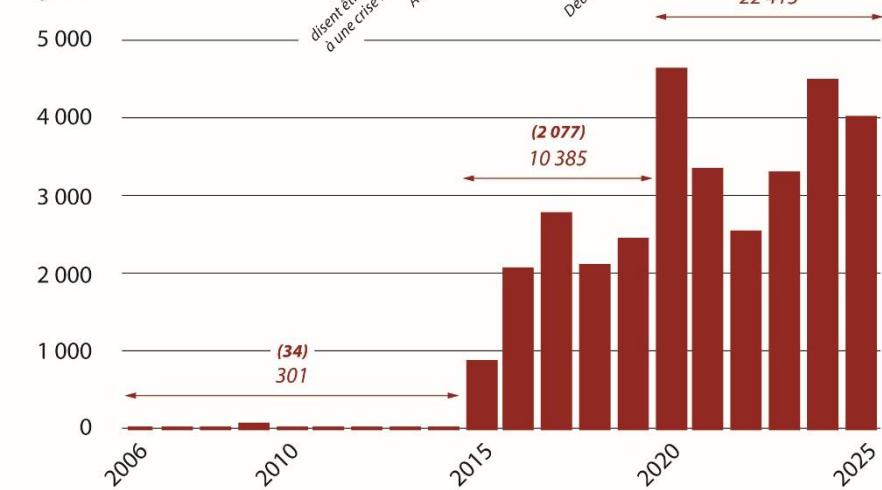
³⁸¹ Voir partie *La fin de la liberté de circulation au sein de l'espace Schengen : le cas de la France*, p. 64.

Évolution des réintroductions des contrôles aux frontières intérieures (RCFI) des États membres de l'Union européenne

Nombre de RCFI



Nombre de jours



Nombre total de RCFI 90 ou de jours 301 }
 Durée moyenne (en jours) des RCFI / année (2 077) } sur les trois périodes 2006-2014, 2015-2019 et 2020-2025

Source : European Commission (2025) Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 and 28 et seq. of the Schengen Borders Code

©Anafé, 2026

L'avènement de la menace prolongée comme motif de RCFI

La réforme de 2024 a instauré la possibilité de prolonger le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures pour une même menace. Désormais, « lorsque la même menace grave persiste, le contrôle aux frontières intérieures peut être prolongé. [...] La même menace grave est réputée persister lorsque la justification présentée par l'État membre pour prolonger le contrôle aux frontières repose sur les mêmes motifs que ceux qui ont justifié la réintroduction initiale du contrôle aux frontières³⁸² ». Ces dispositions font fi de la jurisprudence de la CJUE, qui avait posé clairement dans son arrêt du 26 avril 2022 qu'« en vertu du principe de libre circulation dans l'espace Schengen, un État membre ne peut rétablir ces contrôles plus de 6 mois, sauf appréciation d'une nouvelle menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure, distincte de la précédente³⁸³ ».

³⁸² Règlement (UE) 2024/1717, article 25.

³⁸³ CJUE, Grande chambre, 26 avril 2022, [NW](#), affaires jointes C-368/20 et C-369/20.

De manière paradoxale, le nouveau code se réfère à cette même jurisprudence européenne pour rappeler que « *toute dérogation au principe fondamental de la libre circulation des personnes doit être interprétée de manière stricte et la notion d'ordre public suppose l'existence d'une menace réelle, actuelle et suffisamment grave affectant l'un des intérêts fondamentaux de la société*³⁸⁴ ». Ainsi, sous couvert de réaffirmer l'importance de la jurisprudence de la CJUE, la réforme du code frontières Schengen vient au contraire en neutraliser les effets.

Des obligations limitées pour les États et les institutions européennes en cas de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures

L'article 26 du nouveau CFS relatif aux « *critères pour la réintroduction temporaire et la prolongation du contrôle aux frontières intérieures* » insiste sur l'importance d'évaluer si le rétablissement des contrôles est nécessaire et proportionné. Ainsi, afin de limiter les conséquences préjudiciables résultant de la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures, les États sont encouragés à recourir à d'autres mesures et à mettre en œuvre des mesures d'atténuation en cas de rétablissement des contrôles. Ces mesures d'atténuation doivent avoir pour objectif principal d'assurer le bon fonctionnement du marché unique et de limiter l'impact négatif sur l'économie transfrontalière. En revanche aucune mesure n'est prévue pour obliger les États membres à respecter les droits des personnes étrangères lors des contrôles.

L'article 27 relatif à la « *notification de la réintroduction ou de la prolongation temporaires du contrôle aux frontières intérieures [et à l'] évaluation des risques* » n'a été modifié qu'à la marge. Il a été ajouté que « *l'évaluation de la nécessité et de la proportionnalité* » doit être incluse dans les informations communiquées lors de la notification du rétablissement des contrôles. Il convient de souligner que l'ensemble des mesures relatives aux obligations des États membres en la matière figurent au conditionnel dans le code, ce qui fait planer un doute quant à leur caractère obligatoire. Quant à la notification, il est d'ailleurs prévu que « *les États membres ne devraient pas être tenus de communiquer toutes les informations dans des cas justifiés par des motifs tenant à la sécurité publique, compte tenu de la confidentialité d'enquête en cours. Les États membres devraient avoir le droit de classifier tout ou partie des informations fournies dans la notification, sans préjudice du fonctionnement de canaux appropriés et sûrs*³⁸⁵ ». L'évaluation des risques est également une mesure dont l'application est laissée à l'appréciation des États membres. Ainsi, les États « *devraient préparer une évaluation des risques à soumettre à la Commission lorsque le contrôle aux frontières intérieures est prolongé au-delà d'une période de six mois pour faire face à des menaces prévisibles*³⁸⁶ ».

Si le considérant 50 du règlement 2024/1717 rappelle la faculté qu'a la Commission européenne de rendre des avis et, le cas échéant, de mettre en œuvre des procédures d'infraction, notamment en cas de non-respect des délais par l'État membre ayant réintroduit les contrôles à ses frontières intérieures, il est cependant énoncé auparavant que « *les États membres demeurent compétents pour déterminer s'il est nécessaire de réintroduire temporairement ou prolonger le contrôle aux frontières*³⁸⁷ ». Il est inquiétant de constater que le rôle accordé à la Commission européenne en termes de contrôle des pratiques étatiques demeure très limité, comme l'illustre le nouvel article 27 bis du CFS. La Commission devrait ainsi rendre un avis évaluant la nécessité et la proportionnalité du maintien des contrôles en cas de prolongement du rétablissement des contrôles au-delà de six mois. En cas de maintien des contrôles au-delà de deux ans, la Commission rend un nouvel avis sur la nécessité et la proportionnalité du contrôle aux frontières intérieures et peut engager un processus de consultation.

³⁸⁴ [Règlement \(UE\) 2024/1717](#), considérant 41.

³⁸⁵ *Ibid.*, considérant 44.

³⁸⁶ *Ibid.*, considérant 45.

³⁸⁷ *Ibid.*, considérant 34.

Les pratiques de la France en contradiction avec le nouveau code frontières Schengen

Dans le courrier qu'elle adressait à l'Anafé et au Gisti pour justifier le classement de la plainte pendante depuis plusieurs années, la Commission européenne semblait espérer un changement des pratiques de l'administration française suite à l'adoption du nouveau code frontières Schengen : « *La Commission s'attend à ce que les nouvelles règles, qui renforcent le cadre applicable aux solutions autres que les contrôles aux frontières intérieures, modifient considérablement la pratique à ces mêmes frontières*³⁸⁸ ».

À l'automne 2024, l'Anafé, la Cimade et le Gisti ont déposé une quatrième requête en annulation, accompagnée d'une requête en référé suspension contre la décision du gouvernement de prolonger le rétablissement du contrôle aux frontières intérieures de la France du 1^{er} novembre 2024 au 30 avril 2025. Il était fait grief à la décision attaquée de méconnaître les dispositions du nouveau code frontières Schengen en ce que ce dernier prévoit que le rétablissement d'un contrôle aux frontières intérieures ne saurait excéder une durée totale de 3 ans par l'effet de renouvellements successifs et que dans les trois cas susceptibles de justifier le rétablissement des contrôles, il ne peut être décidé « *qu'en tant que mesure de dernier recours, la portée et la durée de la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières ne [devant] pas excéder ce qui est strictement nécessaire pour répondre à la menace grave constatée* ». Pour les organisations, la décision attaquée :

- A pour effet de porter la durée des mesures de contrôle aux frontières intérieures très au-delà de la durée maximale totale de 3 ans prévue par la réglementation européenne ; et que dans l'hypothèse où le Conseil d'État viendrait à douter de cette interprétation du code frontières Schengen modifié, il lui appartiendrait de saisir, sur ce point, la Cour de justice de l'Union européenne d'une question préjudicielle en interprétation ;
- A été prise, sous couvert de menace terroriste, dans un objectif de lutte contre l'immigration qui ne fait pas partie des motifs susceptibles de justifier un rétablissement des contrôles aux frontières intérieures ;
- Est excessive, disproportionnée et inadaptée par rapport à l'objectif mis en avant, compte tenu notamment des nombreuses mesures de substitution déjà prises en matière de lutte contre le terrorisme.

Le Conseil d'État a rejeté la requête le 7 mars 2025. Il a refusé de saisir la CJUE et a considéré que ce rétablissement des contrôles était pris sur la base du nouveau règlement Schengen. Ainsi dans le décompte des trois années, selon lui, il ne faut pas tenir compte des décisions prises antérieurement. Il a jugé que cette mesure était proportionnée au regard des menaces terroristes et criminelles pesant aujourd'hui sur la France et que le contrôle des personnes souhaitant entrer en France par une frontière intérieure était nécessaire pour prévenir efficacement ces menaces³⁸⁹.

Depuis l'entrée en vigueur du nouveau code frontières Schengen, et contrairement à ce que prétendait espérer la Commission européenne, la France a continué de rétablir les contrôles à ses frontières intérieures à 3 reprises entre octobre 2024 et avril 2026.

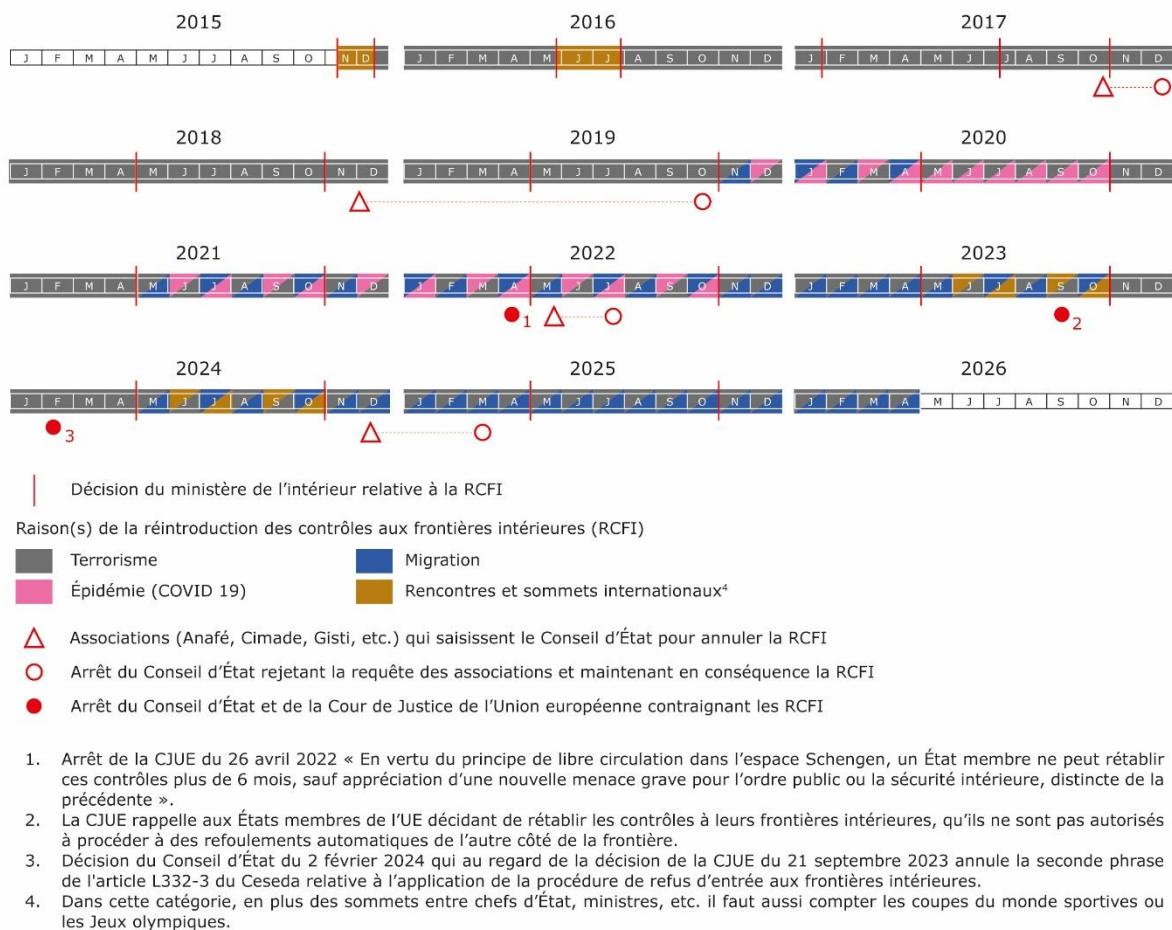
³⁸⁸ La [réponse de la Commission européenne](#) est disponible sur le site internet de l'Anafé.

Pour l'entier dossier, voir : Anafé, [Plainte à la Commission européenne sur le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures](#).

Gisti, [Plainte à la Commission européenne sur le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures](#).

³⁸⁹ Gisti, [Recours contre la décision prolongeant le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures de la France du 1^{er} novembre 2024 au 30 avril 2025](#).

La France maintient ses contrôles aux frontières intérieures depuis plus de 10 ans



©Anafé, 2026

Réforme du CFS : placer le contrôle migratoire en dehors du RCFI

Outre la procédure particulière du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures permise par le nouveau CFS, ce dernier n'interdit pas aux États membres de mener certains types de contrôle en temps normal. Les accords bilatéraux, que la France a conclus avec l'Italie et l'Espagne par exemple, prévoient une procédure de réadmission en cas d'interpellation d'une personne étrangère ne satisfaisant pas aux conditions de séjour. Tirant les conséquences des pratiques des États membres, la réforme du code frontières Schengen modifie le mécanisme des vérifications à l'intérieur du territoire et prévoit deux procédures nouvelles, l'une simplifiant les réadmissions entre États limitrophes (la procédure de transfert), l'autre répondant aux conséquences de la crise sanitaire du Covid-19.

Les vérifications aux frontières, une alternative fallacieuse aux contrôles

Si la libre circulation est la règle à l'intérieur de l'espace Schengen, certains contrôles peuvent être mis en place à une frontière intérieure, mais ils ne doivent ni être équivalents à un contrôle aux frontières extérieures, ni avoir pour but le contrôle systématique des personnes.

Les contrôles dits « Schengen »

L'article 23 du CFS dans sa version de 2016 considère que :

« *L'absence de contrôle aux frontières intérieures ne porte pas atteinte :*

a) à l'exercice des compétences de police par les autorités compétentes de l'État membre en vertu du droit national, dans la mesure où l'exercice de ces compétences n'a pas un effet équivalent à celui des vérifications aux frontières ; cela s'applique également dans les zones frontalières. Au sens de la première phrase, l'exercice des compétences de police ne peut, en particulier, être considéré comme équivalent à l'exercice des vérifications aux frontières lorsque les mesures de police :

i) n'ont pas pour objectif le contrôle aux frontières ;

ii) sont fondées sur des informations générales et l'expérience des services de police relatives à d'éventuelles menaces pour la sécurité publique et visent, notamment, à lutter contre la criminalité transfrontalière ;

iii) sont conçues et exécutées d'une manière clairement distincte des vérifications systématiques effectuées sur les personnes aux frontières extérieures ;

iv) sont réalisées sur la base de vérifications réalisées à l'improviste ;

b) à l'exercice des contrôles de sûreté dans les ports ou aéroports, effectués sur les personnes par les autorités compétentes en vertu du droit de chaque État membre, par les responsables portuaires ou aéroportuaires ou par les transporteurs, pour autant que ces contrôles soient également effectués sur les personnes voyageant à l'intérieur d'un État membre ;

c) à la possibilité pour un État membre de prévoir dans son droit national l'obligation de détention et de port de titres et de documents [...]. »

C'est ainsi que les législations nationales peuvent recourir à des contrôles dès lors qu'ils sont encadrés, afin qu'ils ne revêtent pas un caractère systématique et ne s'apparentent pas à des contrôles frontières. La France a, au fil des années, élargi les possibilités de recourir aux contrôles dits Schengen, contribuant ainsi à redéfinir la frontière par l'extension de son emprise spatiale (de lignes, à points de passages, à bandes de territoire) et par le droit accordé à la police de mener des contrôles d'identité sans autre fondement que la supposition d'une situation administrative irrégulière³⁹⁰.

L'article 78-2, alinéa 4 du code de procédure pénale encadre les contrôles d'identité aux frontières intérieures. Il définit ces dernières comme une « zone » à l'intérieur de laquelle les contrôles d'identité sont autorisés sans autre motif que de vérifier la situation administrative des individus qui s'y trouvent³⁹¹. Déjà en 2010, un arrêt de la CJUE considérait que ces contrôles d'identité contrevenaient au droit de l'Union, puisqu'ils allaient à l'encontre de la libre circulation dans l'espace Schengen³⁹².

La loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme a mis fin à l'état d'urgence décrété après les attaques terroristes du 13 novembre 2015, en intégrant dans le droit commun des dispositions jusque-là réservées à l'état d'urgence. L'article 78-2 du code de procédure pénale a été modifié par l'ajout d'un alinéa ouvrant la possibilité de procéder à des contrôles d'identité dans un périmètre de dix kilomètres autour des ports et aéroports constituant des points de passages frontaliers. Dès lors, « *l'identité de toute personne peut être contrôlée, pour la recherche et la prévention*

³⁹⁰ Annexe 5 : Anafé, *La frontière n'est pas une ligne*, Brève 2023, p. 112.

³⁹¹ Article 78-2, alinéa 4 du code de procédure pénale : « *Dans une zone comprise entre la frontière terrestre de la France avec les Etats parties à la convention signée à Schengen le 19 juin 1990 et une ligne tracée à 20 kilomètres en deçà, ainsi que dans les zones accessibles au public des ports, aéroports et gares ferroviaires ou routières ouverts au trafic international et désignés par arrêté et aux abords de ces gares, pour la prévention et la recherche des infractions liées à la criminalité transfrontalière, l'identité de toute personne peut également être contrôlée, selon les modalités prévues au premier alinéa, en vue de vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévues par la loi. »*

³⁹² CJUE, 22 juin 2010, *Mekki et Abdeli*, C-188/10 et C-189/10.

des infractions liées à la criminalité transfrontalière [...] en vue de vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévus par la loi³⁹³ ».

La loi du 26 janvier 2024 a également contribué au renforcement des contrôles aux frontières en ouvrant la possibilité, dans les zones frontalières, des visites sommaires des véhicules de particuliers (alors qu'auparavant cela n'était possible que pour les camionnettes de plus de 9 places)³⁹⁴. Sous prétexte d'affermir la répression des réseaux de « passeurs », cette mesure permet également à l'État de criminaliser les solidaires. En mai 2024, le ministre de l'intérieur a également pris des arrêtés pour faciliter les visites sommaires de véhicules dans les départements frontaliers avec l'Espagne, l'Italie et ceux de tout le littoral nord³⁹⁵.

En juin 2023, une unité expérimentale a été créée dans les Hautes-Alpes et les Alpes-Maritimes, rassemblant 270 policiers, gendarmes, douaniers et militaires de l'opération Sentinelle au sein d'une même structure nommée « force frontière ». En février 2025, le Premier ministre François Bayrou a annoncé qu'elle devrait être étendue à d'autres frontières.

Les nouvelles vérifications aux frontières

Une des modifications importantes produite par le nouveau CFS est de placer officiellement le contrôle migratoire aux frontières en dehors de la procédure de RCFI, à travers une redéfinition de la notion de « vérification ».

Selon le CFS de 2016 et la recommandation de la Commission européenne de 2023³⁹⁶, les États européens sont incités à considérer le rétablissement de contrôles systématiques aux frontières intérieures comme une solution de dernier recours. La Commission plaiddait pour une intensification de la coopération policière européenne et le recours aux « *technologies modernes et des informations préalables* » afin de privilégier des contrôles ciblés, et non systématiques. Elle préconisait que les contrôles aux frontières intérieures ne soient rétablis que si « *ils ne peuvent pas être remplacés par d'autres mesures moins strictes, sur la base d'une analyse des risques* ». La tendance visant à faire reposer le contrôle aux frontières sur des opérations de surveillance policière, qui matériellement ne se déroulent pas nécessairement à proximité d'une frontière, est confirmée par la nouvelle réforme du CFS. En effet, le texte invite les États à éviter le plus possible de recourir au RCFI, en se tournant vers d'autres « *mesures poursuivant les mêmes objectifs que le contrôle aux frontières intérieures, comme des vérifications proportionnées effectuées dans l'exercice des compétences de police prévues par le droit de l'Union, notamment à la possibilité de recourir à la procédure de transfert*³⁹⁷ ». Ainsi, « *l'interdiction du contrôle aux frontières intérieures ne devrait pas être comprise comme visant à empêcher l'exercice légal des compétences de police ou d'autres prérogatives de puissance publique permettant d'effectuer des vérifications dans les zones frontalières intérieures. Cela inclut les vérifications qui impliquent l'utilisation de technologies de contrôle et de surveillance qui sont généralement utilisées sur tout le territoire ou qui sont fondées sur une évaluation des risques aux fins de la protection de la sécurité intérieure*³⁹⁸ ».

³⁹³ Article 78-2 du code de procédure pénale.

³⁹⁴ Article L. 812-3 du Ceseda.

³⁹⁵ Arrêté du 6 mai 2024 établissant la liste des départements visés au 1° bis de l'article L812-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

³⁹⁶ Arrêté du 6 mai 2024 établissant la liste des ports et aéroports visés au 1° ter de l'article L812-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

³⁹⁷ Arrêté du 13 mai 2024 fixant le périmètre géographique de l'expérimentation prévue à l'article 14 de la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration.

³⁹⁶ Recommandation (UE) 2024/268.

³⁹⁷ Règlement (UE) 2024/1717, considérant 42.

³⁹⁸ Ibid., considérant 21.

L'article 23 du CFS de 2016 autorisait déjà les États à procéder à des vérifications d'identité sur le territoire national, dans la mesure où elles n'étaient pas susceptibles d'être considérées comme un contrôle aux frontières déguisé. Elles se fondaient sur le principe selon lequel le libre franchissement des frontières intérieures est compatible avec les prérogatives des autorités compétentes de l'État membre en vertu du droit national. Le même article posait ainsi des conditions strictes d'encadrement de ces vérifications d'identité.

Le CFS actuel insiste sur la notion de vérifications « proportionnées » aux frontières intérieures. La différence réelle avec des contrôles aux frontières demeure floue : « *Si l'interdiction du contrôle aux frontières intérieures s'étend également aux vérifications ayant un effet équivalent, les vérifications effectuées par les autorités compétentes des États membres ne devraient pas être considérées comme équivalentes aux vérifications aux frontières lorsqu'elles n'ont pas pour objectif le contrôle aux frontières, lorsqu'elles sont fondées sur des informations de police générale et l'expérience des services de police ou sur des informations en matière de santé publique, [...] lorsqu'elles visent en particulier à lutter contre la criminalité transfrontalière, à réduire l'immigration illégale, [...] lorsqu'elles sont exécutées de manière clairement distincte des vérifications systématiques des personnes aux frontières*³⁹⁹ ».

Plus loin, le CFS affirme également que les États membres « *devraient pouvoir prendre des mesures supplémentaires pour lutter contre les mouvements irréguliers entre États membres* ». Le contrôle des migrations à l'intérieur de l'espace Schengen est par conséquent placé en dehors de la procédure de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures, puisqu'il relève de « vérifications », distinctes de celui-ci. Le CFS incorpore ainsi dans le fonctionnement normal des frontières intérieures les mesures de police propres à chaque État visant à restreindre l'immigration. Contrairement au RCFI, ces « vérifications » ne sont pas limitées par la temporalité d'une procédure exceptionnelle.

Le principe de non-systématicité est un des critères principaux utilisés dans le CFS pour établir une distinction entre ces vérifications aux frontières intérieures et le rétablissement des contrôles. Il semble pourtant entrer en contradiction directe avec l'obligation de ne pas mener des contrôles discriminatoires. Autrement dit, si tout le monde ne doit pas être contrôlé, alors les contrôles doivent être ciblés. Le CFS insiste à de nombreuses reprises, sur le fait que les « vérifications » aux frontières doivent reposer sur des « *informations de police générale* » concernant des menaces à la sécurité et à l'ordre publics.

L'article 23 portant sur les « *vérifications à l'intérieur du territoire* » a été modifié dans la version de 2024. La mention explicite de l'obligation de non-systématicité des vérifications, qui devaient se dérouler « à l'improviste », a été supprimée. Mais surtout, l'article modifié apporte de nouveaux éléments, concernant ce qui peut être considéré comme une menace à la sécurité ou l'ordre ou publics d'un État, comme : « *lutter contre la criminalité transfrontalière* », « *réduire l'immigration* », « *contenir la propagation d'une maladie infectieuse épidémique telle qu'elle est déterminée par le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies*⁴⁰⁰ ». Dans sa nouvelle forme, le CFS intègre plus explicitement qu'auparavant la question du contrôle migratoire comme question de simple police.

Seront donc catégorisées comme appartenant aux vérifications de l'article 23, les mesures relevant des compétences nationales des États, et de leur police, qui s'exercent sur leur territoire national, y compris sur leurs zones frontalières. Il semble que la redéfinition des « vérifications » aux frontières intérieures incite les États à renforcer les dispositifs de surveillance établis dans des zones élargies plutôt que le contrôle aux lignes frontières elles-mêmes ou aux points de passage autorisé. En effet, les vérifications sont censées s'apparenter à des mesures ciblées (donc non-systématiques), fondées sur des

³⁹⁹ *Ibid.*, considérant 19.

⁴⁰⁰ *Ibid.*, considérant 18.

informations de police, et à une logique d'« *évaluation des risques* », comme cela est mentionné à diverses reprises. Le CFS semble donc plutôt s'orienter vers une logique d'anticipation fondée sur la collecte massive de renseignements sur les mouvements migratoires à l'intérieur et à l'extérieur de l'espace Schengen, plutôt que de seulement barrer le passage aux frontières.

Et en effet, l'Union européenne investit de façon importante dans des « *technologies modernes* » de contrôle, dont l'intelligence artificielle, pour l'utiliser à des fins de contrôles migratoires aux frontières, basculant dans une logique de « police prédictive »⁴⁰¹. Il s'agirait ainsi d'augmenter la collecte de données numériques et, de plus en plus, biométriques (images faciales, empreintes palmaires, ADN) pour nourrir encore davantage un système de fichage européen sans cesse amplifié depuis les débuts de l'espace Schengen, voire mettre en place un logiciel de reconnaissance faciale. L'utilisation de l'intelligence artificielle permettrait d'augmenter la portée géographique du contrôle, la reconnaissance faciale pouvant en théorie fonctionner partout et pas uniquement aux frontières. Déjà en 2021, le Défenseur des droits, dans un rapport sur l'utilisation des technologies biométriques, soulignait l'impact négatif de celles-ci sur les droits et libertés des personnes étrangères⁴⁰², particulièrement visées par ces types d'expérimentations. C'est d'ailleurs en ce sens que s'est prononcée la Commission dans son rapport sur l'espace Schengen à l'occasion des 40 ans de l'espace⁴⁰³.

Procédures simplifiées de contrôles et de renvois aux frontières intérieures

Que ce soit ou non en période de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures, le CFS prévoit la possibilité de recourir à des mécanismes et à des procédures simplifiées de contrôle afin de faciliter le tri et le refoulement des personnes en migration. Il peut s'agir d'accords bilatéraux ou de la nouvelle procédure de transfert.

Les accords bilatéraux

Les articles 17 et 18 du CFS de 2016 prévoient l'instauration possible d'une coopération transfrontalière douanière et policière entre deux pays limitrophes. Les États membres peuvent ainsi conclure des accords sur les modalités de contrôle sur leurs frontières communes, ce que la France a fait, et ce depuis plusieurs décennies, avec nombre d'entre eux⁴⁰⁴.

En outre, en tant que membres de l'espace Schengen, ces derniers peuvent également être associés par des accords bilatéraux de réadmission. Par exemple, lorsque le ressortissant d'un État non membre de l'UE titulaire de documents de séjour valables dans un État partie se trouve sur le territoire d'un autre État partie mais ne satisfait pas aux conditions de maintien sur le territoire, ledit État peut demander sa réadmission à l'État qui lui a accordé un titre de séjour. C'est le cas notamment avec les accords de Chambéry (entre la France et l'Italie) et de Malaga (entre la France et l'Espagne).

Entre la France et l'Italie, un accord de coopération policière et douanière, doublé d'un accord de réadmission, a été signé le 3 octobre 1997 et publié en 2000⁴⁰⁵. Un commissariat commun a été créé entre les services de police des deux pays, qui a ensuite été remplacé par des centres de coopération policière et douanière (CCPD). En 2002, l'accord a été complété par la mise en place de patrouilles d'agents mixtes sur chaque territoire. L'accord de Chambéry prévoit aussi des modalités simplifiées pour

⁴⁰¹ Anna Sibley, Pascaline Chappart, « [Frénésie sécuritaire : l'algorithme du rejet](#) », *Plein Droit*, n° 140, 2024.

Gabrielle du Boucher, « [Les algorithmes et l'intelligence artificielle contre les étrangers en Europe](#) », *Plein Droit*, n° 140, 2024.

⁴⁰² Défenseur des droits, [Technologies biométriques : l'impératif du respect des droits fondamentaux](#), Rapport, 2021.

⁴⁰³ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions, [Rapport 2024 sur la situation dans l'espace Schengen](#).

⁴⁰⁴ Gisti, [Accords bilatéraux](#).

⁴⁰⁵ [Décret n° 2000-923](#) du 18 septembre 2000 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne relatif à la coopération transfrontalière en matière policière et douanière, signé à Chambéry le 3 octobre 1997.

les réadmissions Schengen de ressortissants d'États tiers entre la France et l'Italie après interpellations sur la zone frontalière. La demande de réadmission d'un État vers l'autre doit être effectuée par les services compétents, à l'aide d'un formulaire remis aux homologues de l'État voisin, précisant l'identité de la personne. Les autorités de l'État recevant la demande doivent répondre dans les plus brefs délais et, au plus tard, dans les 48 heures après réception. La réadmission ne peut être effectuée qu'après l'acceptation de l'État recevant la demande. Or, entre juillet 2015 et février 2024, les autorités françaises n'ont plus (ou que très peu) fait de réadmissions Schengen de ce type vers l'Italie lorsque les personnes étaient interpellées sur la zone frontalière. La police aux frontières a utilisé pendant toute cette période la procédure du refus d'entrée, justifiant ce changement de pratiques par le contexte de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures⁴⁰⁶. Cette pratique, contraire au droit de l'Union, a été sanctionnée en septembre 2023 par la Cour de justice de l'Union européenne⁴⁰⁷.

Entre la France et l'Espagne, un accord de coopération policière et douanière, doublé d'un accord de réadmission, a été signé en 2002 et publié en 2004⁴⁰⁸. Les modalités de la coopération sont les mêmes que dans l'accord de Chambéry. Aux frontières, un centre de coopération policière et douanière existe à Hendaye dans le pays basque et un autre est situé sur la commune du Perthus dans le pays catalan. L'accord fixe les modalités des réadmissions entre l'Espagne et la France, que ce soit pour leurs ressortissants respectifs ou pour des ressortissants d'États non membre de l'UE. À noter une différence majeure entre les deux accords cependant : c'est la possibilité, dans le cadre de l'accord de Malaga, de réadmettre directement et sans formalités les personnes interpellées, en provenance de l'État voisin, à proximité de la frontière si cette dernière a été franchie dans les 4 heures avant l'interpellation.

Il existe également un accord de réadmission entre la France et la Grèce, signé en 1999 également publié par décret en 2006⁴⁰⁹. Cet accord concerne plus spécifiquement les frontières aériennes et la réadmission de personnes étrangères depuis les aéroports. Il mentionne un délai de 24 heures à compter de l'arrivée dans l'aéroport, durant lequel l'État requérant la réadmission est autorisé à « garder » la personne non-admise en vue de son refoulement. Or, en zone d'attente, de nombreuses personnes en provenance de Grèce sont enfermées bien au-delà de ce délai.

Si le CFS prévoit la possibilité de recourir aux accords bilatéraux, la pratique montre que les États membres peuvent les invoquer, que l'on soit ou non en période de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures.

Focus 8 : Contestation du régime appliqué aux frontières intérieures – les accords bilatéraux pour « sauver la face »

En mars 2019, la Cour de justice de l'Union européenne, à propos d'une affaire concernant une interpellation à la frontière franco-espagnole, a rappelé que, y compris en cas de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures d'un État membre, une frontière intérieure ne peut être assimilée à une frontière extérieure⁴¹⁰. Suivant cet arrêt, le Conseil d'État a, dans une décision du 27 novembre 2020, annulé l'article introduit par la loi de septembre 2018 permettant de notifier des refus d'entrée

⁴⁰⁶ Voir Focus 9 : *La procédure de refus d'entrée détournée par les autorités françaises aux frontières intérieures pendant 9 ans*, p. 88.

Anafé, [À l'abri des regards : l'enfermement ex frame à la frontière franco-italienne](#), *op. cit.*, p. 13.

Anafé, [Persona non grata - conséquences des politiques sécuritaires et migratoires à la frontière franco-italienne](#), *op. cit.*, p. 51 et suivantes.

⁴⁰⁷ CJUE, 21 septembre 2023, [ADDE et a. c/ France](#), n° C-143/22.

⁴⁰⁸ [Décret n° 2004-226](#) du 9 mars 2004 portant publication de l'accord entre la République française et le Royaume d'Espagne relatif à la réadmission des personnes en situation irrégulière, signé à Malaga le 26 novembre 2002.

⁴⁰⁹ [Décret n° 2006-34](#) du 11 janvier 2006 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République hellénique relatif à la réadmission des personnes en situation irrégulière, signé à Athènes le 15 décembre 1999.

⁴¹⁰ CJUE, Grande Chambre, 19 mars 2019, [Préfet des Pyrénées-Orientales contre Abdelaziz Arib e.a.](#), n° C-444/17.

aux personnes interpellées dans une bande de 10 km située en-deçà d'une frontière intérieure terrestre en cas de rétablissement des contrôles⁴¹¹. Lors de la recodification du Ceseda, le législateur a pris acte de cette décision de manière très partielle, en enlevant la référence à la bande des 10 km. Mais il a conservé la possibilité de notifier des refus d'entrée lors de vérifications effectuées à une frontière intérieure en cas de réintroduction temporaire des contrôles. Cette réécriture a été contestée par les associations. Par décision du 24 février 2022, le Conseil d'État a finalement décidé de transmettre une question préjudiciale à la CJUE portant sur la possibilité ou non d'appliquer des procédures de refus d'entrée aux frontières intérieures dans un contexte de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures⁴¹².

Dans sa décision du 21 septembre 2023, la CJUE a estimé que lorsqu'un État membre a réintroduit des contrôles à ses frontières intérieures, les normes et procédures prévues par la directive 2008/115/CE (dite Retour) sont applicables aux personnes qui, se présentant à un point de passage frontalier situé sur son territoire, se voient opposer un refus d'entrée. Par cet arrêt, la Cour a rappelé que les États membres de l'UE qui décident de rétablir les contrôles à leurs frontières intérieures ne sont pas autorisés à procéder à des refoulements automatiques et doivent accorder aux personnes étrangères interceptées sur leur territoire un délai de départ volontaire vers un pays non membres de l'UE ainsi que des garanties procédurales telles que prévues par la directive de 2008. Elle a également rappelé que les États membres ne pouvaient imposer une privation de liberté, dans l'attente de la mise à exécution d'une mesure d'éloignement, que dans le cadre de la rétention tel que prévu par la directive Retour⁴¹³.

Dans une décision en date du 2 février 2024, le Conseil d'État a tiré les conséquences de cet arrêt en annulant la deuxième phrase de l'article L. 332-3 du Ceseda qui prévoyait l'application de la procédure de refus d'entrée aux frontières intérieures en tant qu'il ne limitait pas ces refus d'entrée aux procédures de réadmissions prévues par les accords bilatéraux⁴¹⁴. Il découle de cet arrêt que le refus d'entrée ne peut être notifié qu'en vue de la mise en œuvre d'une procédure de remise aux autorités compétentes de l'État limitrophe, à condition qu'une convention bilatérale le prévoie⁴¹⁵.

Depuis cette décision, selon les constats des associations, les personnes exilées continuent de subir des contrôles discriminatoires et des refoulements expéditifs sans possibilité de recours effectif. Pour la plupart d'entre elles, une procédure de réadmission vers l'Italie est mise en œuvre de manière expéditive. Quelques personnes ayant manifesté leur volonté de demander l'asile en France sont autorisées à entrer sur le territoire français pour enregistrer leur demande, mais d'autres voient cette demande non-prise en compte et sont alors réadmisses en Italie. Ces constats sont partagés par le Contrôleur général des lieux de privation de liberté⁴¹⁶.

Des observations inter-associatives à la frontière espagnole basque en octobre 2024 faisaient état également du non-respect systématique de la procédure de réadmission par les forces de l'ordre françaises.

⁴¹¹ CE, 27 novembre 2020, n° [428178](#).

⁴¹² CE, 24 février 2022, n° [450285](#).

⁴¹³ CJUE, 21 septembre 2023, [ADDE et a. c/ France](#), n° C-143/22.

⁴¹⁴ CE, 2 février 2024, requête n° [450285](#), considérant 14.

⁴¹⁵ Pour plus de précisions sur les arrêts de la Cour européenne de justice et du Conseil d'État, voir l'analyse dédiée : Anafé-Gisti, [Contrôles aux frontières intérieures terrestres – Note de décryptage des arrêts de la CJUE et du Conseil d'État et leurs conséquences pratiques](#), avril 2024.

⁴¹⁶ CGLPL, [Rapport de visite : 10 au 14 février 2025 – 4ème visite, Locaux de la police aux frontières de Menton](#), octobre 2025. CGLPL, [Rapport de visite : 12 au 16 mai 2025 - 1ère visite, Service interdépartemental de la police aux frontières de Montgenèvre](#), octobre 2025.

CGLPL, [Rapport de visite : 5 au 7 mai 2025 – 4ème visite Service de la police aux frontières territorial de Modane](#), octobre 2025.

Ainsi, les accords bilatéraux permettent d'appliquer des procédures simplifiées à l'issue des contrôles pour faciliter le renvoi d'une personne en migration d'un pays à l'autre, le plus souvent au détriment de son droit de demander une protection internationale.

La procédure de transfert

La réforme du code frontières Schengen a introduit en 2024 une nouvelle procédure de transfert, afin de faciliter les procédures de renvoi entre les États membres et ce, malgré l'existence de nombreux accords bilatéraux. Ainsi, « *lorsque les autorités répressives nationales d'un État membre appréhendent des ressortissants de pays tiers qui n'ont pas le droit de séjourner dans cet État membre, dans des zones frontalières, au cours de vérifications effectuées par les autorités compétentes dans le cadre d'une coopération bilatérale [...] ces autorités devraient avoir la possibilité de transférer les ressortissants de pays tiers vers l'État membre à partir duquel ils sont entrés dans l'État membre procédant au transfert*⁴¹⁷ ».

Les personnes concernées par la procédure de transfert

Un nouvel article du CFS précise que la procédure de transfert s'applique à la personne ressortissante d'un pays non membres de l'UE :

- Soit interpellée lors de « *contrôles impliquant les autorités compétentes des deux États membres dans le cadre d'une coopération bilatérale*⁴¹⁸ ». Dans le texte, cette coopération bilatérale peut comprendre notamment des patrouilles de police communes si elles ont été prévues par l'accord ;
- Soit arrivée directement de l'autre État membre sans droit au séjour sur l'État membre d'arrivée. Afin de vérifier cette condition, il est prévu que la police se base sur les déclarations de la personne interpellée, sur les documents retrouvés sur elle ainsi que sur la consultation des « *bases de données nationales et de l'Union* », sans autre précision pourvu qu'elles soient « *pertinentes*⁴¹⁹ ».

Restent exclues de cette procédure de transfert les personnes :

- En cours de demande de protection internationale⁴²⁰,
- Bénéficiaires d'une protection internationale⁴²¹.

Aucune prise en considération de l'état de santé physique et mentale des personnes, ni de situations d'urgence sanitaire, ni d'un état de grossesse par exemple n'est prévue. Le risque de séparation des familles et la minorité ne constituent pas non plus des éléments susceptibles de faire obstacle à la notification du formulaire et à l'éloignement de la personne. Les modalités pratiques du déploiement de telles patrouilles posent plusieurs questions : quel dispositif contrôlera le respect du cadre binational lors de l'interpellation ? Quelle langue sera utilisée pour communiquer entre les membres de la police et la personne interpellée ? Les échanges entre policiers, par exemple à la frontière franco-italienne, se feront-ils en français ou en italien ? Ou dans la langue de la personne interpellée ?

Le traitement des mineurs isolés est particulièrement préoccupant et contrevient aux protections juridiques contre le refoulement des mineurs. À l'instar du Pacte européen sur la migration et l'asile, le règlement induit une vision criminalisante des franchissements de frontières par les mineurs isolés. Le refoulement des personnes présumées mineures est autorisé à la condition que l'État membre qui

⁴¹⁷ [Règlement \(UE\) 2024/1717](#), considérant 26.

⁴¹⁸ *Ibid.*, article 23 bis, alinéa 1, a).

⁴¹⁹ *Ibid.*, b).

⁴²⁰ *Ibid.* L'article 23 bis renvoie au [Règlement \(UE\) 2024/1348](#).

⁴²¹ *Ibid.* L'article 23 bis renvoie au [Règlement \(UE\) 2024/1347](#).

accueille l'enfant soit informé de cette présomption et que « *toutes les mesures soient prises dans l'intérêt supérieur de l'enfant et conformément à leur droit national respectif*⁴²² ».

Conséquemment, les enfants vont pouvoir être enfermés pour une durée maximale de 24 heures dans l'attente de leur transfert à l'État membre d'accueil. Le texte ne prévoit pas d'autres garanties procédurales spécifiques que cette allusion mention lapidaire au « *droit national* ». Aucune mention de la présence d'un administrateur *ad hoc* ou équivalent n'est faite pour représenter l'enfant qui serait isolé durant la procédure.

Ces dispositions contreviennent à la Convention internationale des droits de l'enfant⁴²³ et à la Charte des droits fondamentaux de l'UE⁴²⁴ pour qui l'intérêt supérieur de l'enfant demeure effectivement la préoccupation principale.

La procédure et les droits en cas de transfert

Deux références à l'article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE⁴²⁵ sont prévues pour atténuer le risque de discrimination lors de la procédure de transfert, notamment : « *La procédure par laquelle un État membre devrait pouvoir transférer des ressortissants de pays tiers [...] devrait pouvoir se dérouler rapidement, mais être soumise à des garanties et être menée dans le plein respect des droits fondamentaux et du principe de non-discrimination consacré à l'article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne afin d'empêcher le profilage racial*⁴²⁶ ».

À l'exception d'un droit au recours quasiment impossible à introduire contre le transfert, aucune garantie procédurale n'est prévue par le règlement au cours du contrôle, de l'entretien avec la police, de la notification du formulaire de transfert, de l'enfermement des personnes et de leur refoulement vers l'État membre d'accueil. Or ainsi que des rapports d'observations⁴²⁷ l'ont documenté, le refoulement expéditif crée les conditions pour des pratiques gravement attentatoires aux droits des personnes mais peu sanctionnées par les juridictions qui sont rarement saisies. Au regard des maigres garanties prévues par l'article 23 bis, il sera *a priori* difficile de contester cette nouvelle procédure, ce qui aggrave encore les risques de violations des droits.

En annexe, le règlement propose un modèle de formulaire pour le transfert⁴²⁸. Ce document, d'une simplicité déconcertante, ne semble pas garantir un minimum procédural satisfaisant et, en tous points, annule l'avancée que proposait la jurisprudence de la CJUE⁴²⁹.

Aucune précision n'est apportée sur les conséquences de la notification d'une procédure de transfert sur les droits de personnes pour la suite de leurs démarches administratives. Il est prévu que les données mentionnées sur ledit formulaire soient enregistrées : « *Les autorités nationales qui prennent*

⁴²² [Règlement \(UE\) 2024/1717](#), article 23 bis, alinéa 1, § 3.

⁴²³ [Convention internationale des droits de l'enfant](#), Convention des Nations-Unies du 20 novembre 1989, article 3.

⁴²⁴ [Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne](#), article 24.

⁴²⁵ *Ibid.*, article 21 « Non-discrimination » : « *Est interdite toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.* »

⁴²⁶ [Règlement \(UE\) 2024/1717](#), considérant 28. Le considérant 52 reproduit intégralement l'article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE.

⁴²⁷ Anafé, [À l'abri des regards : l'enfermement ex frame à la frontière franco-italienne](#), *op. cit.*, p. 17.

Anafé, [Persona non grata - conséquences des politiques sécuritaires et migratoires à la frontière franco-italienne](#), *op. cit.*, p. 79 et suivantes.

Anafé-CAFI, [Contrôles migratoires à la frontière franco-espagnole : entre violations des droits et luttes solidaires](#), *op. cit.*, p. 12 et suivantes.

⁴²⁸ [Règlement \(UE\) 2024/1717](#), annexe XII, partie B : « Formulaire uniforme destiné au transfert des personnes appréhendées dans les zones frontalières intérieures ».

⁴²⁹ CJUE, 21 septembre 2023, [ADDE et al. c/ France](#), n° C-143/22.

une décision de transfert enregistrent les données figurant sur le formulaire uniforme visé à la partie B de la présente annexe⁴³⁰ ». La nature du fichier envisagé n'est pas précisée. Au-delà de l'enregistrement, le texte indique que « les autorités nationales qui prennent une décision de transfert informent chaque année la Commission du nombre de personnes transférées vers d'autres États membres, en indiquant le ou les États membres vers lesquels les personnes ont été transférées, les motifs ayant conduit à constater que ces personnes n'avaient pas le droit de séjourner dans l'État membre et, le cas échéant, la nationalité des ressortissants de pays tiers appréhendés⁴³¹ ». Le recueil de ces données par la police s'inscrit dans une politique globale axée sur le fichage des personnes en situation de migration dans l'espace européen, cette refonte du code frontières Schengen venant compléter le Pacte européen sur la migration et l'asile⁴³². La transmission de ces données ne semble pas présager d'un contrôle des États membres sur la mise en œuvre de la procédure de transfert mais plutôt viser à faciliter leur appréhension des mouvements migratoires et à optimiser le profilage racial afin de mieux garder les frontières intérieures.

Le droit au recours fait l'objet d'une mention au bas du formulaire « l'intéressé(e) peut former un recours contre le transfert conformément au droit national ». On ne peut pour autant conclure à la possibilité d'un recours effectif, tant à cause de la faiblesse des moyens disponibles que parce qu'il n'est pas suspensif⁴³³. Ni les conditions matérielles ni la temporalité réaliste ne permettent d'imaginer que ce recours pourra être mobilisé par les personnes concernées. La brève durée du transfert est fondamentalement incompatible avec l'exercice d'un recours effectif.

La notion d'immédiateté revient tout au long du texte⁴³⁴. Aucune information sur le droit à bénéficier de l'assistance d'un interprète, d'un avocat ou d'un médecin n'est prévue lors de la remise d'une copie du formulaire de transfert. Il n'est pas non plus prévu d'information sur le droit de demander une protection internationale.

Enfin, les conditions d'opérabilité du formulaire et de la coopération binationale sont juridiquement très peu encadrées et n'offrent aucune garantie aux personnes interpellées. Dans quel endroit les personnes seront conduites pour se voir notifier la procédure ? Sous quel régime juridique les personnes seront retenues à la frontière lors de la remise du formulaire et de l'attente du transfert vers l'État membre d'accueil ? Le délai pour exécuter le transfert est au plus de 24 heures⁴³⁵, ce qui implique d'utiliser la coercition. Passé ce délai, la procédure de transfert n'est plus exécutoire et le règlement prévoit alors une application de la directive Retour⁴³⁶ pour continuer à enfermer et rendre possible le refoulement de la personne.

Dès lors, la procédure de transfert peut être vue comme la solution à des pratiques contraires aux prescriptions des textes internationaux, européens et nationaux, telles qu'elles sont dénoncées depuis des années par les associations et les autorités administratives indépendantes. Le flou quant aux modalités de sa mise en œuvre laisse planer le doute quant au respect des droits des personnes en migration qui feront l'objet de ces procédures.

⁴³⁰ [Règlement \(UE\) 2024/1717](#), annexe XII, partie A, alinéa 3.

⁴³¹ *Ibid.*, alinéa 4.

⁴³² Voir *Focus 1 : La récolte des données biométriques au cœur du filtrage ou la transformation d'Eurodac en outil généralisé de contrôle et de répression*, p. 20.

⁴³³ [Règlement \(UE\) 2024/1717](#), annexe XII, partie A, alinéa 5 : « Les ressortissants de pays tiers appréhendés dans les zones frontalières et transférés dans le cadre de cette procédure disposent d'un droit de recours. Les recours contre les décisions de transfert sont formés conformément au droit national. [...]. Des informations écrites sur des points de contact qui sont en mesure de fournir des informations sur des représentants compétents pour agir au nom du ressortissant de pays tiers conformément au droit national sont également mises à la disposition du ressortissant de pays tiers, dans une langue qu'il comprend ou dont on peut raisonnablement supposer qu'il la comprend. L'introduction d'un tel recours n'a pas d'effet suspensif. »

⁴³⁴ Voir par exemple : *Ibid.* considérant 28, article 23 bis, alinéa 2 et annexe XII, partie A, alinéa 6.

⁴³⁵ *Ibid.*, annexe XII, partie A, alinéa 6.

⁴³⁶ *Ibid.* Cf. [Directive 2008/115/CE](#), article 8.

Focus 9 : La procédure de refus d'entrée détournée par les autorités françaises aux frontières intérieures pendant 9 ans

Depuis 2015, le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures a été assorti de la notification systématique d'une décision de refus d'entrée à toute personne franchissant ce type de frontières – qu'elles soient aériennes, ferroviaires ou terrestres – et ne remplissant pas les conditions d'entrée. Interprétant une disposition du CFS qui précise que les États appliquent *mutatis mutandis* aux frontières intérieures, lors d'un rétablissement de leurs contrôles, les « dispositions pertinentes » du régime en vigueur aux frontières extérieures⁴³⁷, les autorités françaises notifient des refus d'entrée aux personnes interpellées qu'elles considèrent comme en situation irrégulière. Cette procédure, en effet prévue dans le CFS de 2016, est encadrée, en droit français, par les articles L. 330-1 à L. 333-5 du Ceseda. Autrement dit, le régime applicable aux frontières extérieures de l'UE a été transposé aux frontières intérieures françaises, et les autorités ont cessé de prononcer des arrêtés de réadmission comme le prévoient les accords bilatéraux.

Dès l'été 2015 dans le département des Alpes-Maritimes, les autorités françaises ont commencé à notifier en grande majorité des refus d'entrée aux personnes interpellées à la frontière franco-italienne, en lieu et place des procédures de réadmissions simplifiées prévues par l'accord Chambéry, qui étaient jusqu'alors utilisées pour renvoyer des personnes de la France vers l'Italie. Cette pratique a ensuite été étendue à l'ensemble de la frontière franco-italienne et de la frontière franco-espagnole. L'application du régime du refus d'entrée a conduit au refoulement quasi systématique des personnes étrangères traversant les frontières italiennes et espagnoles ainsi qu'à leur enfermement, sans base légale et dans des conditions indignes, dans des locaux dits de « mise à l'abri ». Enfin, elles se sont généralement vu priver d'accès à la procédure d'asile et, pour les mineurs, à la protection de l'enfance⁴³⁸.

Aux frontières aériennes, la pratique des refus d'entrée a conduit à l'enfermement en zone d'attente, y compris de mineurs isolés ou accompagnés de leur famille, ainsi qu'à des procédures de demande d'admission sur le territoire au titre de l'asile. Les conditions d'enfermement dans ces lieux sont souvent indignes et les droits relatifs à la procédure peu respectés⁴³⁹.

La contestation de cette pratique par l'Anafé et d'autres associations a abouti aux arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne de 2023 et du Conseil d'État de 2024 qui ont sanctionné les pratiques de la France, mettant un terme à près de 10 ans de procédures illégales aux frontières⁴⁴⁰. Cependant, si la pratique des refus d'entrée semble avoir cessé aux frontières intérieures terrestres, elle perdure aux frontières intérieures aériennes, sans que les juridictions administratives et judiciaires appliquent les décisions de la CJUE et du Conseil d'État. Ce changement a également sans doute induit la mise en place d'une procédure de transfert aux frontières intérieures, utilisant l'arsenal prévu dans les accords bilatéraux.

⁴³⁷ [Règlement \(UE\) 2016/399](#), article 32.

⁴³⁸ Anafé, [À l'abri des regards : l'enfermement ex frame à la frontière franco-italienne](#), *op. cit.*, p. 12 et suivantes.

Anafé, [Persona non grata - conséquences des politiques sécuritaires et migratoires à la frontière franco-italienne](#), *op. cit.*, p. 43 et suivantes.

Anafé-CAFI, [Contrôles migratoires à la frontière franco-espagnole : entre violations des droits et luttes solidaires](#), *op. cit.*, p. 12 et suivantes.

⁴³⁹ Anafé, *Rapport d'observations 2022-2025*, à paraître au 1^{er} semestre 2026.

Anafé, [Refuser l'enfermement - Critique des logiques et pratiques dans les zones d'attente](#), *op. cit.*, p. 39 et suivantes.

Anafé, [Rétablissement des contrôles aux frontières internes et état d'urgence - Conséquences en zone d'attente](#), *op. cit.*, p. 16 et suivantes.

⁴⁴⁰ Voir partie *Quand le Conseil d'État et la Commission européenne soutiennent les dérives du gouvernement français*, p. 66.

La santé publique : motif consacré de la justification des contrôles aux frontières extérieures et intérieures de l'espace Schengen

L'Anafé constatait dans son rapport sur *Les droits humains en quarantaine* une métamorphose de la frontière en un outil de santé publique à partir de 2020 au moment de l'émergence de la pandémie de Covid-19. Cette pandémie a constitué une « *fenêtre d'opportunité pour justifier les comportements illégaux et attentatoires aux droits fondamentaux de la part des forces de l'ordre*⁴⁴¹ ». Le double amalgame « danger pour la santé et personnes exilées vectrices de ce danger », ainsi que « contrôle sanitaire et contrôle migratoire » irrigue l'ensemble de la réforme du code frontières Schengen par une gradation de mesures mobilisant l'un comme instrument de l'autre. Ces mesures prévoient l'adoption d'un règlement d'exécution permettant de restreindre les déplacements en cas d'urgence de santé publique de grande ampleur, des vérifications à l'intérieur du territoire afin de contenir la propagation d'une épidémie⁴⁴² et la mise en place par le Conseil de l'UE d'un mécanisme de sauvegarde de l'espace Schengen autorisant le RCFI lorsque les deux mesures précédemment énoncées se révèleraient insuffisantes.

Le mécanisme de « sauvegarde de l'espace Schengen »

S'appuyant sur la notion de maladie infectieuse à potentiel épidémique, selon ce qui sera préalablement déterminé par le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC)⁴⁴³, le Conseil se voit attribuer une compétence supplémentaire au règlement d'exécution, en proclamant la « *mise en œuvre de sauvegarde de l'espace Schengen*⁴⁴⁴ ». Le nouveau CFS indique la possibilité d'« *adopter des solutions coordonnées pour protéger les intérêts des personnes qui ont le droit de bénéficier de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures, en maximisant l'efficacité des mesures prises tout en réduisant au minimum leurs effets secondaires négatifs*⁴⁴⁵ »>, ce qui signifie que le RCFI pourra être autorisé sur proposition de la Commission européenne.

La décision de réintroduction ou de prolongation du RCFI est adoptée par le Conseil pour une période limitée de six mois, renouvelée pour des périodes n'excédant pas six mois, « *aussi longtemps que l'urgence de santé publique de grande ampleur persiste*⁴⁴⁶ ». Pourtant, au cœur de la première vague de pandémie de Covid-19, la Commission avait publié des lignes directrices concernant la libre circulation des personnes malades ainsi que la collaboration des personnels médicaux de part et d'autre des frontières⁴⁴⁷.

Cette nouvelle disposition vient s'ajouter à la possibilité pour les États membres de rétablir les contrôles aux frontières intérieures en cas de risque pour la santé publique⁴⁴⁸. Ainsi, la décision unilatérale prise par les États membres de renforcer la surveillance à toutes leurs frontières – et durcie par cette refonte du CFS – permet que « *les urgences de santé publique de grande ampleur* » soient assimilées à une

⁴⁴¹ Anafé, *Les droits humains en quarantaine : les frontières françaises à l'épreuve du Covid-19, Note d'analyse*, op. cit.

⁴⁴² Règlement (UE) 2024/1717, article 23, a), ii) : « *Elles [Ces mesures ne sont pas considérées comme un contrôle aux frontières intérieures si] sont fondées sur des informations policières générales ou, lorsque l'objectif est de contenir la propagation d'une maladie infectieuse, sur des informations en matière de santé publique [...] et visent notamment à : [...] contenir la propagation d'une maladie infectieuse à potentiel épidémique telle qu'elle est déterminée par le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies* ».

⁴⁴³ L'ECDC a un rôle de détection précoce, d'analyse des menaces émergentes et d'aide aux pays de l'UE à se préparer à la survenue de maladie épidémique. C'est un centre ressource pour l'Union dont les avis n'ont pas un caractère contraignant.

⁴⁴⁴ Règlement (UE) 2024/1717, article 28 : « *Mécanisme spécifique lorsqu'une urgence de santé publique de grande ampleur met en péril le fonctionnement global de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures* ».

⁴⁴⁵ Ibid., considérant 36.

⁴⁴⁶ Ibid., considérant 39.

⁴⁴⁷ Commission européenne, « *Lignes directrices concernant l'exercice de la libre circulation des travailleurs pendant l'épidémie de Covid-19* », communication de la Commission, 2020/C 102 I/03, journal officiel de l'UE, C 102 I, 30 mars 2020.

⁴⁴⁸ Règlement (UE) 2024/1717, article 25, § 1, b).

« menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure » et ouvre ainsi la voie au rétablissement des contrôles aux frontières intérieures⁴⁴⁹.

Le règlement d'exécution : la prévention de santé publique comme nouvelle restriction de l'accès au territoire européen

Au regard de la place prégnante consacrée à la gestion éventuelle d'une nouvelle crise de santé publique, et constatant une application cacophonique de ses règles pendant la période de la crise sanitaire déclenchée par la pandémie de Covid-19, l'UE a choisi d'ajouter une nouvelle batterie de mesures coercitives, écornant ainsi toujours un peu plus le principe de la libre circulation dans l'espace Schengen.

À l'initiative de la Commission, le règlement d'exécution prévu dans les nouvelles dispositions⁴⁵⁰ permet la mise en place d'un mécanisme de gestion des frontières extérieures « *en cas d'urgence de santé publique de grande ampleur présentant une menace transfrontalière grave pour la santé*⁴⁵¹ », dont l'application sera orchestrée par le Conseil.

Ce règlement d'exécution a pour objectif d'harmoniser et d'uniformiser la réaction des États membres à une urgence sanitaire et de permettre à la Commission la reprise en main des décisions de restrictions de circulation. Le texte précise que « *la pandémie de Covid-19 a montré que les menaces pour la santé publique peuvent rendre nécessaires des règles uniformes en matière de restrictions de déplacements des ressortissants de pays tiers à destination de l'Union. L'adoption de mesures incohérentes et divergentes aux frontières extérieures pour faire face à ces menaces nuit au fonctionnement de tout l'espace Schengen*⁴⁵² ».

Le règlement d'exécution prévoit :

- Des restrictions temporaires de déplacement vers les États membres aux frontières extérieures ;
- Des restrictions temporaires minimales et les conditions de leur levée conditionnée à des tests, mises en quarantaine et isolement à domicile ;
- Des catégories de personnes exemptées des restrictions de déplacement indépendamment du caractère essentiel ou non de leur déplacement ; la liste de ces exemptions à l'entrée est prévue par le nouvel article 21 bis, alinéa 3 et 4 du règlement ainsi que par la partie A de l'annexe XI.

Le « *déplacement essentiel*⁴⁵³ » est le « *déplacement d'une personne qui est exemptée des restrictions à l'entrée [...] lié à une fonction essentielle ou un besoin essentiel*⁴⁵⁴ », à l'opposé donc du « *déplacement non essentiel*⁴⁵⁵ ».

Le Conseil précise :

- Les catégories de personnes effectuant des déplacements essentiels. Mais il reste à savoir ce qui est défini par « *essentiel* ». Les règles s'uniformisent mais l'emploi d'un concept flou laisse une grande place à l'interprétation, et le déplacement « *non essentiel* » n'est pas mieux défini ;
- Les zones géographiques ou les pays non membres de l'UE à partir desquels les déplacements vont faire l'objet de restrictions ;

⁴⁴⁹ *Ibid.* : « *Sont considérés créer une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure les urgences de santé publique.* »

⁴⁵⁰ *Ibid.*, article 21 bis, 1) : « *Le présent article s'applique aux urgences de santé publique de grande ampleur* » et 2) : « *Sur la base d'une proposition de la Commission, le Conseil peut adopter un règlement d'exécution prévoyant l'application aux frontières extérieures de restrictions temporaires de déplacements vers les Etats membres* ».

⁴⁵¹ *Ibid.*, considérant 7.

⁴⁵² *Ibid.*

⁴⁵³ *Ibid.*, annexe XI, déplacements essentiels, partie B.

⁴⁵⁴ *Ibid.*, article 1 : nouvel article 2, alinéa 28.

⁴⁵⁵ *Ibid.*, alinéa 29.

- Les conditions auxquelles les déplacements non essentiels peuvent être restreints ou exemptés de restrictions ;
- Les conditions auxquelles les déplacements essentiels peuvent être restreints ; il est bien précisé que « *les restrictions à l'entrée des États membres pour les personnes effectuant des déplacements essentiels ne sont imposées qu'à titre exceptionnel, pour une durée strictement limitée*⁴⁵⁶ ».

Les garanties contre des dérives possibles de ces mesures sont minimales : il est seulement dit que « *les restrictions temporaires de déplacements vers l'Union sont proportionnées et non discriminatoires*⁴⁵⁷ ».

Le texte ne s'arrête cependant pas là car il prévoit également la possibilité pour les États membres d'adopter des restrictions renforcées, ainsi que des mesures impactant les déplacements en plus du règlement d'exécution : « *Les États membres pourraient adopter des restrictions sanitaires et d'autres restrictions connexes temporaires plus strictes que celles prévues dans le règlement d'exécution, à condition que ces restrictions n'aient pas d'incidence négative sur le fonctionnement de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures. Par ailleurs, les États membres pourraient adopter des restrictions de déplacements en l'absence de règlement d'exécution*⁴⁵⁸ ».

La notion « d'incidence négative » est floue et laisse aux États membres une marge de manœuvre très large pour prendre des mesures coercitives échappant au pouvoir du Conseil – une campagne de vaccination ou de dépistage par exemple pourrait faire l'objet de mesures supplémentaires. De même, le but initial, qui est d'uniformiser les règles d'entrée dans l'espace Schengen, semble mis à mal par la possibilité donnée à un État membre de décider unilatéralement d'ajouter d'autres critères limitant la circulation⁴⁵⁹.

Selon Maria Castillo, « *les États membres de l'Union européenne semblent avoir découvert leur vulnérabilité dans le secteur de la santé. Face à l'attaque transfrontalière du virus, ils ont fragmenté leurs efforts et malmené le principe de solidarité* ». Elle précise : « *Certes l'Union peut intervenir de manière indirecte en matière de santé en utilisant le marché intérieur pour organiser la libre circulation des médicaments, des patients ou des professionnels de santé mais le traité de Rome n'incluait pas d'article directement consacré à la santé publique*⁴⁶⁰ ». On rappellera avec elle l'article 35 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, consacré à la protection de la santé, qui indique que « *toute personne a le droit d'accéder à la prévention en matière de santé et le bénéfice de soins médicaux dans les conditions établies par les législations et pratiques nationales. Un niveau élevé de protection de la santé humaine est assuré dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de l'Union*⁴⁶¹ ».

La réforme du code frontières Schengen ne s'attarde pas à manier des concepts œuvrant pour une Europe solidaire et unie, et le règlement d'exécution encadrant l'urgence de santé publique renforce l'arsenal législatif de l'Union en matière de santé. Ses dispositions sont à rapprocher de celles du Pacte

⁴⁵⁶ *Ibid.*, article 21 bis, alinéa 7.

⁴⁵⁷ *Ibid.*, article 21 bis, alinéa 2.

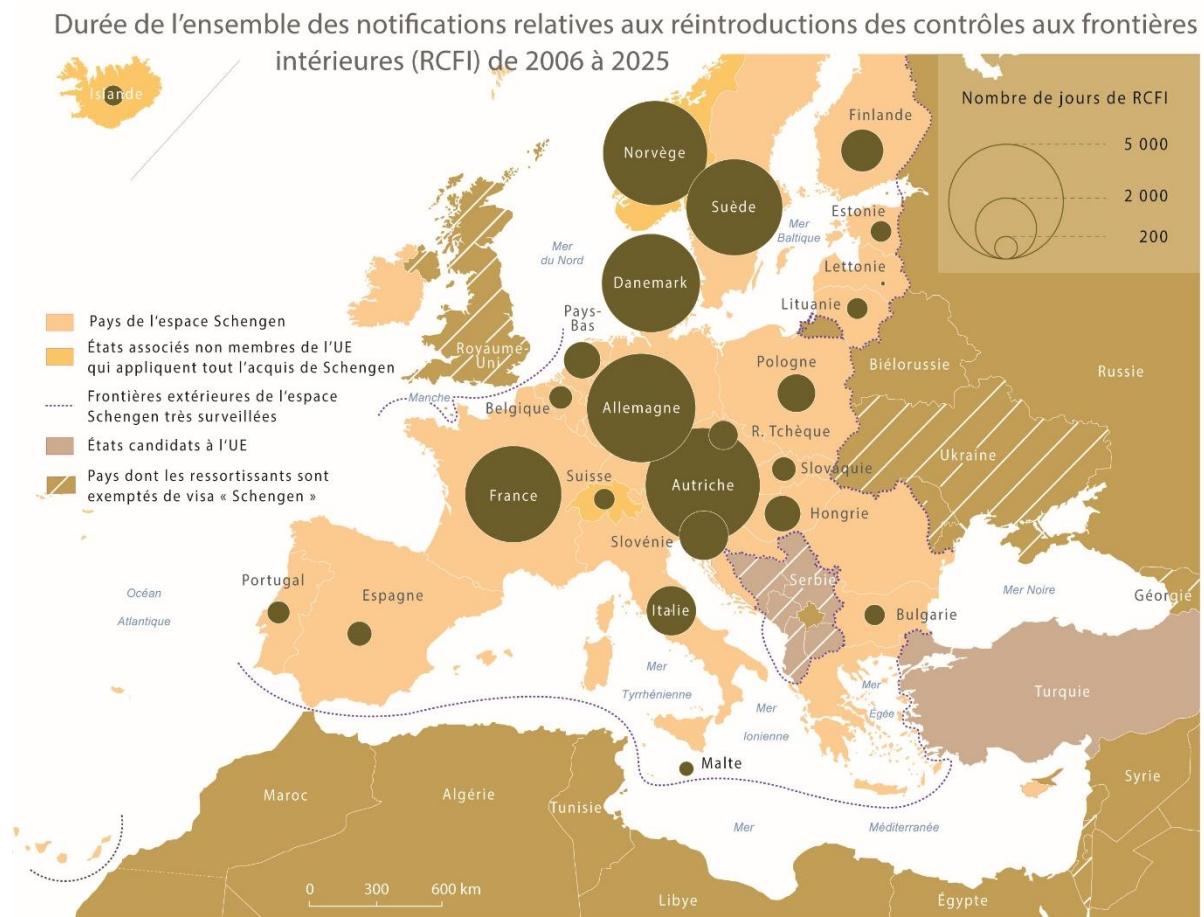
⁴⁵⁸ *Ibid.*, considérant 10.

⁴⁵⁹ *Ibid.* : « *L'efficacité des restrictions de déplacements vers l'Union repose sur l'application de règles uniformes à l'égard des pays tiers* ».

⁴⁶⁰ Maria Castillo, « [L'Union européenne et la Covid-19 : une crise à oublier ; une crise pour évoluer](#) », *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, n° 19, 2021.

⁴⁶¹ [Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne](#), article 35.

sur les risques sanitaires, en particulier quant au contrôle sanitaire au cours de la procédure de filtrage⁴⁶².



L'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, la France, la Norvège et la Suède regroupent 80 % des RCFI sur la période (2006-2025).

Source : European Commission (2025) Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 and 28 et seq. of the Schengen Borders Code

©Anafé, 2026

À la lecture combinée des textes composant le Pacte et des variantes successives du code frontières Schengen, on voit clairement que l'objectif de l'Union européenne et ses États membres a été de renforcer les contrôles aux frontières, qu'elles soient intérieures ou extérieures. L'assouplissement des règles en matière de contrôles aux frontières intérieures permet aux États de continuer à contourner le principe de liberté de circulation des personnes au sein de l'espace commun. Les procédures de tri, d'enfermement et de refoulement vont s'intensifier aux frontières extérieures, au détriment de l'ensemble formé par les conventions internationales et européennes, ainsi que par les droits nationaux, le tout supposé consacrer les droits fondamentaux.

Le recul des droits des personnes en migration, que ce soit dans ou hors de l'espace Schengen, rendra sans nul doute, à l'image des politiques migratoires déjà à l'œuvre depuis des décennies dans l'Union, les parcours migratoires plus dangereux. Dans une lutte contre l'immigration dite irrégulière aux effets mortifères, les personnes en migration, victimes de la peur de l'altérité qui est derrière ces politiques, se voient de plus en plus stigmatisées et en proie à des dangers sans cesse croissants.

⁴⁶² Voir partie *Les différentes étapes du filtrage*, p. 19.

Conclusion : Pacte, code frontières Schengen et directive de 2002 : 3 réformes pour un même objectif : le renforcement de la criminalisation des migrations

À chaque nouveau naufrage ou accident sur les routes migratoires, les gouvernements européens se targuent de faire de la lutte contre les « passeurs » une priorité en prétendant ainsi vouloir sauver des vies et s'assurer du respect des droits des personnes en migration. En réalité, les mesures prévues pour la lutte contre le trafic des migrants sont avant tout utilisées à l'encontre des personnes exilées elles-mêmes, bien souvent au détriment de leur droit de demander l'asile. Cette politique s'accompagne également d'une criminalisation des actions de solidarité envers les personnes en migration.

Le protocole de 2000 additionnel à la Convention de Palerme contre la criminalité transnationale organisée définit le « *trafic illicite de migrants* » comme le fait « *d'assurer, en vue d'en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel, l'entrée illégale d'une personne dans un État Partie qui n'est ni un ressortissant ni un résident permanent de cet État*⁴⁶³ ». Le protocole prévoit que les personnes en migration qui font l'objet d'un trafic illicite et, implicitement, celles qui ne font que les aider à titre humanitaire, ne doivent pas être poursuivies. À ce titre, le guide législatif pour l'application de la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée affirme que « *la référence à un avantage financier ou un autre avantage matériel est destinée à exclure des groupes aux motivations purement politiques ou sociales* » et invite les États signataires à « *faire en sorte que les organisations confessionnelles, la société civile et les personnes qui agissent sans chercher à obtenir un avantage financier ou autre avantage matériel soient exclues du champ d'application des infractions de trafic illicite*⁴⁶⁴ ».

La directive européenne de 2002 prévoyait que chaque État membre adopte des sanctions « *à l'encontre de quiconque aide sciemment une personne non ressortissante d'un État membre à pénétrer sur le territoire d'un État membre ou à transiter par le territoire d'un tel État, en violation de la législation de cet État relative à l'entrée ou au transit des étrangers* » et « *à l'encontre de quiconque aide sciemment, dans un but lucratif, une personne non ressortissante d'un État membre à séjourner sur le territoire d'un État membre en violation de la législation de cet État relative au séjour des étrangers*⁴⁶⁵ ». Elle laisse aux États membres la liberté d'exonérer l'aide humanitaire de sanctions pénales.

Le 28 novembre 2023, la Commission européenne a publié une proposition de réforme de cette directive et de la décision-cadre 2002/946/JAI afin de renforcer les dispositions pénales existantes pour les mêmes objectifs⁴⁶⁶. La proposition de la Commission n'incluait pas alors de clause humanitaire. Dans ses amendements proposés en mai 2024, le Conseil européen suggérait d'ajouter cette inclusion. Cela a donné lieu à de nombreux débats entre les États membres, certains y étant fortement opposés. Finalement la proposition du Conseil, telle que validée par le Conseil Justice et affaires intérieures le 13 décembre 2024 inclut la clause humanitaire de manière non contraignante au considérant : « *Aucune disposition de la présente directive ne doit être interprétée comme érigeant en infraction pénale, d'une part, l'assistance fournie aux membres de la famille et, d'autre part, l'assistance humanitaire ou la*

⁴⁶³ [Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer](#), New York, 15 novembre 2000, article 3.

⁴⁶⁴ ONUDC, [Guides législatifs pour l'application de la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée et des protocoles s'y rapportant](#), numéro de vente F.05.V.2 (2005), p. 13, point 26.

⁴⁶⁵ Directive 2002/90/CE, du Conseil du 28 novembre 2002 définissant l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers, article 1^{er}.

⁴⁶⁶ Commission européenne, « [Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant des règles minimales pour prévenir et combattre l'aide à l'entrée, au transit et au séjour non autorisés dans l'Union, et remplaçant la directive 2002/90/CE du Conseil et la décision-cadre 2002/946/JAI du Conseil](#) », COM(2023) 755.

satisfaction des besoins humains fondamentaux fournies aux ressortissants de pays tiers dans le respect des obligations légales, y compris, le cas échéant, du droit international⁴⁶⁷ ».

Le législateur européen, non sans ambiguïté, laisse ainsi le soin aux États d'intégrer ou non des clauses humanitaires dans le droit national. Il en va de même pour le Pacte européen sur la migration et l'asile adopté le 10 avril 2024 dont l'objectif est de trier, enfermer et refouler les personnes exilées. Il ne contient pas de définition claire du trafic de migrants ni de la notion d'avantage financier. De plus, il n'exempt pas formellement de l'incrimination les personnes en migration elles-mêmes et ne prévoit pas d'exceptions claires pour la fourniture d'une assistance humanitaire, laissant ainsi une large marge d'interprétation aux États membres.

En revanche, le Pacte européen et le nouveau code frontières Schengen ont introduit le concept d'« *instrumentalisation de migrants* » dans l'éventail d'instruments juridiques dont disposent désormais les États membres. Pour rappel, le concept d'instrumentalisation de migrants est entendu comme une situation « *dans laquelle un pays tiers ou un acteur non étatique hostile encourage ou facilite le mouvement de ressortissants de pays tiers ou d'apatriides vers les frontières extérieures ou vers un État membre, dans le but de déstabiliser l'Union ou un État membre, et dans laquelle de telles actions sont susceptibles de mettre en péril des fonctions essentielles d'un État membre, y compris le maintien de l'ordre public ou la sauvegarde de sa sécurité nationale*⁴⁶⁸ ». Et le code frontières Schengen précise que « *les situations dans lesquelles des acteurs non étatiques hostiles sont impliqués dans la criminalité organisée, en particulier le trafic de migrants, ne devraient pas être considérées comme une instrumentalisation de migrants lorsqu'il n'y a pas d'objectif de déstabilisation de l'Union ou d'un État membre. En outre, l'aide humanitaire ne devraient pas être considérée comme une instrumentalisation de migrants lorsqu'il n'y a pas d'objectif de déstabilisation de l'Union ou d'un État membre*⁴⁶⁹ ».

Devant une situation d'instrumentalisation, un État membre peut limiter le trafic frontalier au minimum en fermant temporairement certains points de passage. Il peut en outre déroger à la procédure d'asile pour prendre une décision dans le cadre de la procédure à la frontière sur le bien-fondé de l'ensemble des demandes d'asile des personnes ressortissantes de pays non membres de l'UE faisant l'objet d'une instrumentalisation⁴⁷⁰. Les éléments (considérants et articles) contenus dans le Pacte et le CFS, à l'évidence, fournissent peu de contenu objectif pour déterminer ce qu'est une situation d'« instrumentalisation ». La définition vague pourrait ainsi être utilisée par les États membres pour invoquer une série de dérogations afin de limiter l'accès à la protection internationale. Les critères et la procédure pour évaluer si une situation peut être caractérisée d'instrumentalisation ne sont pas définis et semblent reposer sur l'appréciation du pays non membre de l'UE. La réponse à une situation d'« instrumentalisation » repose en définitive sur des sanctions à l'égard des personnes en migration. Même s'il y a une situation d'instrumentalisation, c'est irrationnel de punir les personnes qui la subissent – c'est pourtant ce que prévoient les dispositions du Pacte et du CFS, en restreignant notamment l'accès à la protection internationale.

En octobre 2024, la Pologne s'est d'ailleurs empressée de recourir à cette mesure, en allant jusqu'à suspendre le droit d'asile sur son territoire en raison de « *menaces hybrides liées à la militarisation des migrations par la Russie et la Biélorussie* ». Le 11 décembre 2024, la Commission européenne a validé la demande de la Pologne. La vice-présidente de la Commission a ainsi annoncé qu'« *en cas d'instrumentalisation des migrants aux frontières de l'UE, notamment avec la Russie et la Biélorussie*,

⁴⁶⁷ La dernière version de la proposition du Conseil en date du 29 novembre 2024 a été mise en ligne par Statewatch, elle est disponible ici : <https://www.statewatch.org/media/4663/eu-facilitation-directive-council-general-approach-revised-15916-24-rev1.pdf>

⁴⁶⁸ [Règlement \(UE\) 2024/1359](#), article 1^{er}, § 4, b).

⁴⁶⁹ [Règlement \(UE\) 2024/1717](#), considérant 12.

⁴⁷⁰ [Règlement \(UE\) 2024/1359](#), articles 10 et 11.

les États membres pourront exceptionnellement limiter l'exercice des droits fondamentaux de ces personnes, comme le droit d'asile⁴⁷¹ ». Ce développement, qui va au-delà des mesures prévues par le Pacte dont le règlement 2024/1359 (Crise et force majeure) prévoit que, même en situation d'instrumentalisation, l'État membre devrait garantir un accès réel et effectif aux procédures de protection internationale et que le principe de non-refoulement devrait être respecté, est dangereux.

Il est non moins inquiétant qu'au regard des actions menées par des acteurs non étatiques, l'*« objectif de déstabilisation de l'Union »* ne soit nullement défini par le Pacte ou le code frontières Schengen. L'Anafé s'inquiète d'une éventuelle utilisation de ce motif à l'encontre des organisations de soutien aux personnes exilées, avec pour conséquence la fermeture temporaire des frontières, de nouvelles restrictions en matière d'accès à la protection internationale et le risque de refoulements collectifs. L'utilisation du conditionnel dans les dispositions prévues par le Pacte et le code frontières Schengen⁴⁷² est également préoccupante car elle n'implique aucune réelle interdiction pour les États membres d'utiliser ce concept à l'encontre de l'aide humanitaire.

La criminalisation des personnes en migration et de leurs soutiens est en forte augmentation depuis 2015 aux différentes frontières de l'Union européenne⁴⁷³. En 2020, la Commission européenne a publié ses orientations sur la mise en œuvre des règles de l'UE relatives à la définition et à la prévention de l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irrégulier. Dans son rapport, elle a recensé 60 enquêtes et poursuites dans 10 États membres entre 2015 et 2019. Ces cas concernaient principalement des bénévoles, des défenseurs et défenseures des droits humains, des équipages de bateaux participant à des opérations de recherche et de sauvetage en mer, mais aussi des membres du grand public, des membres de la famille, des journalistes, des maires et des responsables religieux⁴⁷⁴. À cet égard, la Commission a invité les États membres à recourir à la possibilité prévue à l'article 1^{er}, § 2, de la directive de 2002, qui leur permet d'établir une distinction entre les activités menées à des fins humanitaires et celles qui visent à faciliter l'entrée ou le transit irréguliers, et qui permet d'exonérer les premières de sanctions pénales⁴⁷⁵. Les États membres ne semblent pas avoir suivi la recommandation de la Commission puisque pour l'année 2023, l'organisation Picum a recensé 117 cas d'individus faisant l'objet de procédures pénales ou administratives pour avoir agi en solidarité avec des personnes en migration au sein de l'UE⁴⁷⁶. Les personnes exilées elles-mêmes (par exemple les conducteurs de bateau) tiennent une grande place parmi les victimes de la criminalisation⁴⁷⁷. L'ONG Borderline Europe a recensé que pour la seule année 2022, en Grèce, 1 374 personnes avaient été arrêtées pour aide à l'entrée sur le territoire grec et en février 2023, 2 154 personnes étaient incarcérées à ce titre dans les prisons grecques⁴⁷⁸.

La criminalisation des personnes en migration ainsi que le durcissement au niveau national et européen des législations en matière de répression de l'aide à l'entrée sur le territoire font planer sur les personnes en migration et les organisations de défense des droits une épée de Damoclès, dans un contexte politique de montée des extrêmes droites et de banalisation de la xénophobie. Loin de contrer cette tendance, le Pacte et la réforme du code frontières Schengen vont une fois de plus stigmatiser les personnes en migration et restreindre leurs droits tout en criminalisant un peu plus leurs parcours

⁴⁷¹ Philippe Jacqué, « [La Commission européenne autorise la Pologne à suspendre le droit d'asile en cas d'instrumentalisation des migrants](#) », *Le Monde*, décembre 2024.

⁴⁷² « *L'aide humanitaire ne devrait pas être considérée comme une instrumentalisation de migrants.* »

⁴⁷³ Pour plus d'informations sur les cas de poursuites pénales à l'étranger, se référer à la page dédiée sur le site du Gisti : <https://www.gisti.org/spip.php?article6592>.

⁴⁷⁴ Commission européenne, « [Orientations sur la mise en œuvre des règles de l'Union européenne relatives à la définition et à la prévention de l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers](#) », communication, 2020/C 323/01.

⁴⁷⁵ *Ibid.*

⁴⁷⁶ Picum, [Cases of criminalization of migration and solidarity in the EU in 2023](#), 2024.

⁴⁷⁷ *Ibid.*, p. 11 et 12.

Borderline Europe, [A legal vacuum. The systematic criminalization of migrants for driving a boat or car to Greece](#), juillet 2023.

⁴⁷⁸ Borderline Europe, [A legal vacuum. The systematic criminalization of migrants for driving a boat or car to Greece](#), juillet 2023.

migratoires. Il eût été sans doute plus avisé de se questionner sur le caractère mortifère des politiques européennes à l'œuvre depuis des décennies, ce qui aurait permis de prendre la mesure de leur violence institutionnelle et systémique, cause de rejet, de tri, d'enfermement et d'éloignement. À ce titre, le Pacte et la réforme du code frontières Schengen n'ont rien d'innovant.

Annexes

Annexe 1 : Liste des textes européens contenus dans la note

Annexe 2 : Tableau récapitulatif des périodes et motifs de RCFI en France entre 2006 (date d'entrée en vigueur du code frontières Schengen) et 2015

Annexe 3 : Tableau récapitulatif des périodes et motifs de RCFI en France entre 2015 et 2024

Annexe 4 : Notification par les États membres de la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures conformément aux articles 25 et 28 et suivants du code frontières Schengen – Tableau récapitulatif 2024 (lecture antéchronologique)

Annexe 5 : Anafé, [La frontière n'est pas une ligne](#), Brève 2023

Annexe 1 : Liste des textes européens contenus dans la note

[Règlement n° 562/2006](#) du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen)

[Règlement \(UE\) 1051/2013](#) du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 modifiant le règlement (CE) 562/2006 afin d'établir des règles communes relatives à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures dans des circonstances exceptionnelles

[Règlement \(UE\) 2016/399](#) du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen)

[Règlement \(UE\) 2024/1717](#) du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 modifiant le règlement (UE) 2016/399 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes

[Règlement \(UE\) 2024/1347](#) du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire et au contenu de cette protection, modifiant la directive 2003/109/CE du Conseil et abrogeant la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil

[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

[Règlement \(UE\) 2024/1349](#) du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure de retour à la frontière et modifiant le règlement (UE) 2021/1148

[Règlement \(UE\) 2024/1350](#) du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant un cadre de l'Union pour la réinstallation et l'admission humanitaire et modifiant le règlement (UE) 2021/1147

[Règlement \(UE\) 2024/1351](#) du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 relatif à la gestion de l'asile et de la migration, modifiant les règlements (UE) 2021/1147 et (UE) 2021/1060 et abrogeant le règlement (UE) n° 604/2013

[Règlement \(UE\) 2024/1356](#) du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant le filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures et modifiant les règlements (CE) n° 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/817

[Règlement \(UE\) 2024/1358](#) du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 relatif à la création d'«Eurodac» pour la comparaison des données biométriques aux fins de l'application efficace des règlements (UE) 2024/1351 et (UE) 2024/1350 du Parlement européen et du Conseil et de la directive 2001/55/CE du Conseil et aux fins de l'identification des ressortissants de pays tiers et apatrides en séjour irrégulier, et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'«Eurodac» présentées par les autorités répressives des États membres et par Europol à des fins répressives, modifiant les règlements (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/818 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (UE) n° 603/2013 du Parlement européen et du Conseil

[Règlement \(UE\) 2024/1359](#) du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 visant à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure dans le domaine de la migration et de l'asile, et modifiant le règlement (UE) 2021/1147

[Directive 2002/90/CE](#) du Conseil du 28 novembre 2002 définissant l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers

[Directive 2008/115/CE](#) du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier

[Directive 2013/32/UE](#) du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale

[Directive \(UE\) 2024/1346](#) du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant une protection internationale

[Décision d'exécution \(UE\) 2016/894](#) du Conseil du 12 mai 2016 arrêtant une recommandation relative à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen, considérant 11.

[Décision d'exécution de la Commission du 24 février 2016](#) arrêtant une recommandation sur les mesures spécifiques à prendre en République hellénique à la suite du rapport d'évaluation du 2 février 2016

[Décision d'exécution \(UE\) 2024/2150](#) de la Commission du 5 août 2024 portant modalités d'application du règlement (UE) 2024/1348 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la capacité adéquate des États membres et le nombre maximal de demandes qu'un État membre est tenu d'examiner chaque année dans le cadre de la procédure à la frontière

Réformes en cours :

[Proposition de règlement établissant un système commun en matière de retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier dans l'Union, et abrogeant la directive 2008/115/CE, la directive 2001/40/CE et la décision 2004/191/CE du Conseil](#), 13 mars 2025

Réforme de la [Directive Facilitation 2002/90/CE](#) du Conseil du 28 novembre 2002 définissant l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers

Annexe 2 - Tableau récapitulatif des périodes et motifs de RCFI en France entre 2006 (date d'entrée en vigueur du code frontières Schengen) et 2015⁴⁷⁹

Période	Motif ⁴⁸⁰
21/10/2006, 08h — 20h00	Journées de la jeunesse radicale basque à Saint-Pée-sur-Nivelle et manifestation organisée à Bayonne par le comité de soutien de Philippe Bidart. Frontière terrestre FR-ES (point de passage de l'autoroute A63 à Biriouet, pont de St Jacques, pont de Béhobie, gare d'Hendaye)
12/02/2007 – 16/02/2007	Conférence des chefs d'État d'Afrique et de France à Cannes (13-16/2/2007). Frontière FR-IT (informations détaillées dans la notification)
27/09/2008, 08h — 18h45	Manifestation le 27 septembre à 16h00 à Bayonne, encadrée par Batasuna. Cinq points de passage frontaliers FR-ES (Hendaye : autoroute A63, pont international de St Jacques, pont international de Béhobie, gare d'Hendaye, port d'Hendaye)
30/03/2009 – 5/04/2009	Sommet de l'OTAN à Strasbourg (3-4/4/2009) Frontières terrestres et aériennes avec BE, LU, DE, CH, IT et ES
19/09/2009, 13h — 19h40	Manifestation de Batasuna à Bayonne. Cinq points de passage frontaliers FR-ES (autoroute A63, pont international de St Jacques, pont international de Béhobie, gare d'Hendaye, port d'Hendaye)
27/09/2009	50e anniversaire de l'ETA. Frontières terrestres FR-ES, complexe frontalier BCP d'Hendaye à Arneguy (14 points de passage frontaliers)
28/05/2010 – 02/06/2010	Sommet franco-africain de Nice (31/05-01/06/2010)
24/10/2011 – 05/11/2011	Réunion du G-20 à Cannes (03-04/11/2011)
13/11/2015 – 13/12/2015	21e Conférence des Nations unies sur le changement climatique du 30 novembre au 11 décembre 2015. Frontières terrestres et aériennes intérieures

⁴⁷⁹ Données extraites du document : Commission européenne, [Full list of Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders](#), disponible en version anglaise.

⁴⁸⁰ La partie « motif » du tableau a été traduite en français à partir de sa version originale anglaise à l'aide du logiciel DeepL. Il a été relu, corrigé et mis en forme par l'Anafé dans sa version finale.

Annexe 3 : Tableau récapitulatif des périodes et motifs de RCFI en France entre 2015 et 2024⁴⁸¹

Période ⁴⁸²	Motif ⁴⁸³
13/11/2015 – 13/12/2015	21 ^e Conférence des Nations unies sur le changement climatique du 30 novembre au 11 décembre 2015, frontières terrestres intérieures et frontières aériennes.
14/12/2015 – 26/05/2016	En lien avec l'état d'urgence instauré à la suite des attentats de Paris. Toutes les frontières intérieures
27/05/2015 – 26/07/2016	EURO 2016, Tour de France. Toutes les frontières intérieures
26/07/2016 – 26/01/2017	En relation avec l'état d'urgence instauré à la suite de l'attentat de Nice. Toutes les frontières intérieures
27/01/2017 – 15/07/2017	Menace terroriste persistante - toutes les frontières intérieures
16/07/2017 – 31/10/2017	Menace terroriste persistante - toutes les frontières intérieures
01/11/2017 – 30/04/2018	Menace terroriste persistante - toutes les frontières intérieures
30/04/2018 – 30/10/2018	Menace terroriste persistante - toutes les frontières intérieures
01/11/2018 – 30/04/2019	Menaces terroristes, situation aux frontières extérieures, prochaines réunions politiques de haut niveau
01/05/2019 – 31/10/2019	Menaces terroristes, situation aux frontières extérieures
01/11/2019 – 30/04/2020	Coronavirus COVID-19 (depuis le début du mois de mars), menace terroriste persistante, événement politique de haut niveau à venir à Paris, mouvements secondaires ; toutes les frontières intérieures
01/05/2020 – 31/10/2020	Menace terroriste persistante et risque que des terroristes utilisent la vulnérabilité des États due aux pandémies de COVID-19, soutien aux mesures visant à contenir la propagation du virus ; toutes les frontières intérieures
01/11/2020 – 30/04/2021	Menaces terroristes, situation aux frontières extérieures : toutes les frontières intérieures
01/05/2021 – 31/10/2021	Menace terroriste permanente, mouvements secondaires, Coronavirus COVID-19 ; toutes les frontières intérieures
01/11/2021 – 30/04/2022	Menace terroriste permanente, mouvements secondaires, Coronavirus COVID-19 ; toutes les frontières intérieures
01/05/2022 – 31/10/2022	Menace terroriste permanente, mouvements secondaires, Coronavirus COVID-19 ; toutes les frontières intérieures
01/11/2022 – 30/04/2023	Nouvelles menaces terroristes, criminalité organisée, activité de groupes organisés de passeurs, risque d'arrivée de personnes pouvant constituer une menace parmi les flux de réfugiés, migration irrégulière, mouvements secondaires, situation à la frontière extérieure (guerre en Ukraine) ; toutes les frontières intérieures ainsi que les frontières maritimes et aériennes.
01/05/2023 – 31/10/2023	Nouvelles menaces terroristes, risque croissant de présence d'organisations terroristes sur le territoire national ciblant la Coupe du monde de rugby qui aura lieu en septembre et octobre 2023, augmentation des flux d'entrées irrégulières aux frontières extérieures (en provenance de la Méditerranée centrale et des Balkans occidentaux) ; frontières intérieures avec la Belgique, le Luxembourg, l'Allemagne, la Suisse, l'Italie et l'Espagne.
01/11/2023 – 30/04/2024	Nouvelles menaces terroristes et situation aux frontières extérieures ; frontières intérieures
01/05/2024 – 31/10/2024	Les Jeux olympiques et paralympiques organisés en France durant l'été 2024, qui augmentent considérablement le risque pour la sécurité

⁴⁸¹ Données extraites du document : Commission européenne : [Full list of Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders](http://ec.europa.eu/justice/sites/justice/files/immigration/2015-2016/RCFI/RCFI_EU_en.pdf), disponible en version anglaise.

⁴⁸² La partie colorée représente les décisions de rétablissements des contrôles aux frontières intérieures postérieures à l'entrée en vigueur du nouveau code frontières Schengen.

⁴⁸³ La partie « motif » du tableau a été traduite en français à partir de sa version originale anglaise.

	nationale, une menace terroriste intensifiée, l'attentat de Moscou du 22 mars 2024 revendiqué par l'État islamique, une pression migratoire constante aux frontières extérieures de l'espace Schengen, une augmentation significative des franchissements irréguliers notamment en provenance de Turquie et d'Afrique du Nord, une pression sur le système d'accueil ; frontières intérieures.
01/11/2024 – 30/04/2025	Graves menaces pour la politique publique, l'ordre public et la sécurité intérieure posées par des activités terroristes de haut niveau, la présence croissante de réseaux criminels facilitant la migration irrégulière et le trafic de migrants, et les flux migratoires qui risquent d'être infiltrés par des individus radicalisés, ainsi que les passages irréguliers aux frontières de la Manche et de la mer du Nord, de même que la montée de la violence parmi les migrants, en particulier dans les zones côtières du nord telles que Dunkerque et Calais, ce qui conduit à des situations tendues et dangereuses impliquant à la fois les migrants et les forces de l'ordre ; les frontières avec la Belgique, le Luxembourg, l'Allemagne, la Confédération suisse, l'Italie et l'Espagne (terrestres, aériennes et maritimes).
01/05/2025 – 31/10/2025	Menaces graves pour la politique publique, l'ordre public et la sécurité intérieure posées par les menaces djihadistes persistantes, la recrudescence des attaques antisémites, la croissance des réseaux criminels facilitant l'immigration clandestine et le trafic d'êtres humains, et les flux migratoires irréguliers vers la frontière franco-britannique qui risquent d'être infiltrés par des individus radicalisés, ainsi que les passages irréguliers aux frontières de la Manche et de la mer du Nord, parallèlement à la montée de la violence parmi les migrants, en particulier dans les zones côtières du nord telles que Dunkerque et Calais, conduisant à des situations tendues et périlleuses tant pour les migrants que pour les forces de l'ordre ; toutes les frontières intérieures (terrestres, aériennes et maritimes) avec la Belgique, l'Allemagne, le Luxembourg, la Confédération suisse, l'Espagne et l'Italie.
01/11/2025 – 30/04/2026	Menaces graves pour la politique publique, l'ordre public et la sécurité intérieure posées par les menaces djihadistes persistantes, la recrudescence des attaques antisémites, la croissance des réseaux criminels facilitant l'immigration clandestine et le trafic d'êtres humains, et les flux migratoires irréguliers vers la frontière franco-britannique qui risquent d'être infiltrés par des individus radicalisés, ainsi que les passages irréguliers aux frontières de la Manche et de la mer du Nord, parallèlement à la montée de la violence parmi les migrants, en particulier dans les zones côtières du nord telles que Dunkerque et Calais, conduisant à des situations tendues et périlleuses tant pour les migrants que pour les forces de l'ordre ; toutes les frontières intérieures (terrestres, aériennes et maritimes) avec la Belgique, l'Allemagne, le Luxembourg, la Confédération suisse, l'Espagne et l'Italie.

Annexe 4 - Notification par les États membres de la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures conformément aux articles 25 et 28 et suivants du code frontières Schengen – Tableau récapitulatif 2024 et 2025 (lecture antéchronologique)⁴⁸⁴

État membre	Période ⁴⁸⁵	Motif ⁴⁸⁶
Autriche	16/12/2025 – 15/06/2026	Menaces persistantes liées à la migration irrégulière, notamment via les routes des Balkans (y compris la pression migratoire attendue), ainsi que la pression exercée sur le système d'accueil des demandeurs d'asile, la guerre d'agression menée actuellement par la Russie contre l'Ukraine et la situation sécuritaire au Moyen-Orient aggravée par les groupes terroristes ; frontières terrestres et fluviales avec la République slovaque et frontières terrestres avec la République tchèque, la Hongrie et la République de Slovénie.
Slovénie	22/12/2025 – 21/06/2026	Menaces persistantes pour la politique publique et la sécurité intérieure posées par les Jeux olympiques d'hiver en Italie, niveaux élevés de menaces terroristes et de criminalité organisée (y compris le trafic d'êtres humains et le trafic d'armes), risques d'infiltrations terroristes dans les flux migratoires via les Balkans occidentaux, menaces hybrides de la Fédération de Russie et de la Biélorussie, ainsi que l'instabilité dans le voisinage de l'UE, y compris l'agression continue de la Russie contre l'Ukraine et la situation au Moyen-Orient et en Afrique, en particulier en Syrie, au Sahel, dans la Corne de l'Afrique et dans la région des Grands Lacs ; frontières terrestres avec la République de Croatie et la Hongrie.
Italie	19/12/2025 – 18/06/2026	Menace persistante d'infiltrations terroristes dans les flux migratoires le long de la route des Balkans occidentaux, crises en cours au Moyen-Orient et en Ukraine, niveau élevé de migration irrégulière, y compris une forte présence de réseaux criminels de passeurs et de trafiquants, et risques accrus pour la sécurité liés au Jubilé universel de l'Eglise catholique ainsi qu'aux Jeux olympiques et paralympiques d'hiver ; frontières terrestres avec la Slovénie.
Pays-Bas	09/12/2025 – 08/06/2026	Menace grave et continue pour l'ordre public causée par le nombre élevé de demandes d'asile, la migration irrégulière, le trafic de migrants et les mouvements secondaires, entraînant une surcharge du système migratoire et du système d'asile, en particulier de la capacité d'accueil ; frontières terrestres avec la Belgique et l'Allemagne, et frontières aériennes intra-Schengen.
Italie	03/11/2025 – 04/11/2025	Menace pour l'ordre public et la sécurité intérieure en relation avec le match de football de la Ligue des champions entre Naples et Eintracht Francfort, prévu le 4 novembre 2025 à 18h45 ; frontières terrestres avec l'Autriche et la Suisse, et frontières aériennes avec l'Allemagne.
Autriche	12/11/2025 – 15/12/2025	Menaces persistantes liées au niveau toujours élevé de la migration irrégulière et du trafic de migrants à travers les frontières sud de l'Autriche, ainsi qu'à la pression exercée sur le système d'accueil des demandeurs d'asile et les services de base, à la guerre d'agression menée actuellement par la Russie contre l'Ukraine et à la situation sécuritaire au Moyen-Orient, qui intensifie la menace posée par l'extrémisme islamiste et le terrorisme ; frontières terrestres avec la Hongrie et la République de Slovénie.

⁴⁸⁴ Données extraites du document Commission européenne, [Full list of Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders](#), disponible en version anglaise.

⁴⁸⁵ La partie colorée représente les décisions de rétablissements des contrôles aux frontières intérieures postérieures à l'entrée en vigueur du nouveau code frontières Schengen.

⁴⁸⁶ La partie « motif » du tableau a été traduite en français à partir de sa version originale anglaise.

Autriche	16/10/2025 – 15/12/2025	Menaces persistantes liées à la migration irrégulière, notamment via les routes des Balkans (y compris la pression migratoire attendue), ainsi que la pression exercée sur le système d'accueil des demandeurs d'asile et les services de base, la guerre d'agression menée actuellement par la Russie contre l'Ukraine et la situation sécuritaire au Moyen-Orient aggravée par les groupes terroristes ; frontières terrestres et fluviales avec la République slovaque et frontières terrestres avec la République tchèque.
Norvège	12/11/2025 – 11/05/2026	Menace générale visant le secteur énergétique, menaces de sabotage émises par les services de renseignement russes, ainsi que renforcement de la protection des infrastructures ; ports avec liaisons par ferry vers l'espace Schengen.
Allemagne	12/11/2025 – 11/05/2026	Menaces graves pour la politique publique et la sécurité intérieure posées par d'éventuelles actions de sabotage de la part de la Russie, ainsi que par la persistance d'événements liés au terrorisme et au crime organisé, notamment liés au conflit israélo-hamassien et alimentés par la radicalisation de groupes tels que l'État islamique et Al-Qaida. Ces menaces comprennent des attaques potentielles contre des cibles juives et israéliennes, les frontières terrestres et maritimes avec l'Allemagne, mais pourraient s'étendre à toutes les frontières intérieures.
Suède	12/11/2025 – 11/05/2026	Menaces graves persistantes pour la politique publique et la sécurité intérieure posées par la criminalité transfrontalière organisée et d'autres activités criminelles, y compris l'implication d'acteurs étatiques étrangers tirant parti des gangs criminels, associées à des menaces persistantes provenant de groupes et d'individus islamistes violents ; toutes les frontières intérieures (terrestres, aériennes et maritimes) et les frontières terrestres avec le Danemark.
France	01/11/2025 – 30/04/2026	Menaces graves pour la politique publique, l'ordre public et la sécurité intérieure posées par les menaces djihadistes persistantes, la recrudescence des attaques antisémites, la croissance des réseaux criminels facilitant l'immigration clandestine et le trafic d'êtres humains, et les flux migratoires irréguliers vers la frontière franco-britannique qui risquent d'être infiltrés par des individus radicalisés, ainsi que les passages irréguliers aux frontières de la Manche et de la mer du Nord, parallèlement à la montée de la violence parmi les migrants, en particulier dans les zones côtières du nord telles que Dunkerque et Calais, conduisant à des situations tendues et périlleuses tant pour les migrants que pour les forces de l'ordre ; toutes les frontières intérieures (terrestres, aériennes et maritimes) avec la Belgique, l'Allemagne, le Luxembourg, la Confédération suisse, l'Espagne et l'Italie.
Pologne	05/10/2025 – 04/04/2026	Pression migratoire persistante due à la migration irrégulière et au trafic de migrants en provenance de Biélorussie à la frontière entre la Lituanie et la Pologne. Augmentation significative du nombre de migrants illégaux du côté polonais de la frontière germano-polonaise, entraînant une charge disproportionnée pour la Pologne et de graves menaces pour l'ordre public ou la sécurité intérieure ; frontières terrestres avec l'Allemagne et la Lituanie.
Allemagne	16/09/2025 – 15/03/2026	Menaces graves persistantes pour la sécurité et l'ordre publics du fait du niveau toujours élevé de la migration irrégulière et du trafic de migrants, et pression sur le système d'accueil des demandeurs d'asile. Impact de la situation sécuritaire mondiale (notamment la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine et la situation au Moyen-Orient) sur la sécurité et les migrations ; frontières terrestres avec la France, le Luxembourg, la Belgique, les

		Pays-Bas, le Danemark, l'Autriche, la Suisse, la République tchèque et la République de Pologne.
Pologne	06/08/2025 – 04/10/2025	Pression migratoire persistante le long des frontières avec la République de Lituanie et la République fédérale d'Allemagne ; frontières terrestres avec l'Allemagne et la Lituanie.
Pologne	07/07/2025 – 05/08/2025	Pression migratoire persistante le long des frontières avec la République de Lituanie et la République fédérale d'Allemagne ; frontières terrestres avec l'Allemagne et la Lituanie.
Slovénie	22/06/2025 – 21/12/2025	Menaces graves pour la politique publique et la sécurité intérieure posées par un niveau élevé de menaces terroristes et de criminalité organisée, notamment le trafic d'êtres humains et le trafic d'armes, le risque d'infiltrations terroristes dans les flux migratoires via les Balkans occidentaux, les menaces hybrides provenant de la Fédération de Russie et de la Biélorussie, ainsi que l'instabilité dans le voisinage de l'UE, notamment l'agression continue de la Russie contre l'Ukraine et l'instabilité qui a suivi la chute du régime d'Assad en Syrie ; les frontières terrestres avec la République de Croatie et la Hongrie.
Espagne	07/06/2025 – 05/07/2025	IVe Conférence internationale des Nations Unies sur le financement du développement à Séville (30 juin - 3 juillet 2025) ; frontières terrestres avec la France et le Portugal, frontières aériennes intérieures d'Alicante, Almería, Barcelone, Bilbao, Gérone, Grenade, Madrid, Málaga, Murcie, Séville et Valence ; frontières maritimes intérieures de Barcelone, Málaga et Palma de Majorque.
Italie	19/06/2025 – 18/12/2025	Menace persistante d'infiltrations terroristes dans les flux migratoires le long de la route des Balkans occidentaux, crises actuelles au Moyen-Orient et en Ukraine, niveau élevé de migration irrégulière, y compris une forte présence de réseaux criminels de passeurs et de trafiquants, et risques accrus pour la sécurité liés au Jubilé universel de l'Eglise catholique ; frontières terrestres avec la Slovénie.
Autriche	12/05/2025 – 11/11/2025	Menaces liées au niveau toujours élevé de la migration irrégulière et du trafic de migrants à travers les frontières sud de l'Autriche, ainsi qu'à la pression exercée sur le système d'accueil des demandeurs d'asile, à la guerre d'agression menée actuellement par la Russie contre l'Ukraine et à la situation sécuritaire au Moyen-Orient, qui intensifie la menace posée par l'extrémisme islamiste et le terrorisme ; frontières terrestres avec la Hongrie et la République de Slovénie.
Slovaquie	08/05/2025 – 07/07/2025 (terminé le 21/05/2025)	Menaces graves pour l'ordre public, le territoire et l'économie de la République slovaque en raison d'une épidémie de fièvre aphteuse chez les bovins sur plusieurs sites en Hongrie, qui se propage localement. Cette maladie hautement contagieuse a conduit à la déclaration de l'état d'urgence le 25 mars 2025 ; frontières terrestres avec la Hongrie et la République d'Autriche.
Pays-Bas	09/06/2025 – 08/12/2025	Menace grave pour l'ordre public causée par le nombre élevé de demandes d'asile, la migration irrégulière, le trafic de migrants et les mouvements secondaires, entraînant une surcharge du système migratoire en général et du système d'asile en particulier, ainsi qu'une pression sur les services publics, notamment le logement, les soins de santé et l'éducation ; frontières terrestres et aériennes avec la Belgique et l'Allemagne.
Autriche	16/04/2025- 15/10/2025	Menaces liées à la migration irrégulière, notamment via les routes des Balkans (y compris la pression migratoire attendue), ainsi que la pression exercée sur le système d'accueil des demandeurs d'asile et les services de base, la guerre d'agression menée actuellement par la Russie contre l'Ukraine et la situation sécuritaire au Moyen-Orient aggravée par les groupes terroristes ; frontières terrestres avec la République slovaque et la République tchèque.

Danemark	12/05/2025 – 11/11/2025	Menaces graves pour la politique publique et la sécurité intérieure posées par d'éventuelles actions de sabotage de la part de la Russie, ainsi que par la persistance d'événements liés au terrorisme et au crime organisé, notamment liés au conflit israélo-hamassien et alimentés par la radicalisation de groupes tels que l'État islamique et Al-Qaida. Ces menaces comprennent des attaques potentielles contre des cibles juives et israéliennes, les frontières terrestres et maritimes avec l'Allemagne, mais pourraient s'étendre à toutes les frontières intérieures.
Norvège		Menace générale visant le secteur énergétique, menaces de sabotage émises par les services de renseignement russes, ainsi que renforcement de la protection des infrastructures ; ports avec liaisons par ferry vers l'espace Schengen.
Suède	12/05/2025 – 11/11/2025	La criminalité transfrontalière organisée et le terrorisme constituent des menaces graves pour l'ordre public et la sécurité intérieure, comme l'ont montré les attentats perpétrés à l'aide d'explosifs de qualité militaire contre des institutions étrangères et la population, notamment avec la participation d'acteurs étatiques étrangers utilisant des groupes criminels, ainsi que les menaces persistantes émanant de groupes et d'individus islamistes violents ; toutes les frontières intérieures (terrestres, aériennes et maritimes) et les frontières terrestres avec le Danemark.
Slovaquie	08/04/2025 – 07/05/2025	Menaces graves pour l'ordre public, le territoire et l'économie de la République slovaque en raison d'une épidémie de fièvre aphteuse, originaire de Hongrie et se propageant localement. Cette maladie hautement contagieuse a conduit à la déclaration de l'état d'urgence le 25 mars 2025 ; frontières terrestres avec la Hongrie et la République d'Autriche.
France	01/05/2025 – 31/10/2025	Menaces graves pour la politique publique, l'ordre public et la sécurité intérieure posées par les menaces djihadistes persistantes, la recrudescence des attaques antisémites, la croissance des réseaux criminels facilitant l'immigration clandestine et le trafic d'êtres humains, et les flux migratoires irréguliers vers la frontière franco-britannique qui risquent d'être infiltrés par des individus radicalisés, ainsi que les passages irréguliers aux frontières de la Manche et de la mer du Nord, parallèlement à la montée de la violence parmi les migrants, en particulier dans les zones côtières du nord telles que Dunkerque et Calais, conduisant à des situations tendues et périlleuses tant pour les migrants que pour les forces de l'ordre ; toutes les frontières intérieures (terrestres, aériennes et maritimes) avec la Belgique, l'Allemagne, le Luxembourg, la Confédération suisse, l'Espagne et l'Italie.
Allemagne	16/03/2025 – 15/09/2025	Menaces graves pour la sécurité et l'ordre publics posées par le niveau toujours élevé de la migration irrégulière et du trafic de migrants, ainsi que par la pression exercée sur le système d'accueil des demandeurs d'asile. L'impact de la situation sécuritaire mondiale (notamment la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine et la situation au Moyen-Orient) sur la sécurité et les migrations ; frontières terrestres avec la France, le Luxembourg, la Belgique, les Pays-Bas, le Danemark, l'Autriche, la Suisse, la République tchèque et la République de Pologne.
Bulgarie	01/01/2025 – 30/06/2025	Risques sécuritaires liés à l'immigration clandestine, y compris les activités de trafic illicite, ainsi que la pression migratoire causée par les crises actuelles au Moyen-Orient et en Afrique, en particulier en Syrie, en Afghanistan et à Gaza/au Liban ; frontières terrestres avec la Roumanie.

Allemagne	16/12/2024 – 15/03/2025	Menaces graves pour la sécurité et l'ordre publics posées par le niveau toujours élevé de la migration irrégulière et du trafic de migrants, ainsi que par la pression exercée sur le système d'accueil des demandeurs d'asile. Impact de la situation sécuritaire mondiale (notamment la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine et la situation au Moyen-Orient) sur la sécurité et les migrations ; frontières avec la République de Pologne, la Suisse et la République tchèque.
Slovénie	22/12/2024 – 21/06/2025	De graves menaces pour la politique publique et la sécurité intérieure posées par des événements continus liés au terrorisme et au crime organisé, y compris la contrebande et le trafic d'armes, le risque d'infiltration de terroristes dans les flux migratoires via les Balkans occidentaux, et les islamistes radicalisés qui pourraient entrer dans les villes européennes pendant la saison des vacances, ainsi que les menaces hybrides de la Fédération de Russie, l'agression continue de la Russie en Ukraine, les ressortissants russes qui tentent d'entrer illégalement en Slovénie ; les frontières terrestres avec la République de Croatie et la Hongrie.
Malte	01/12/2024 – 06/12/2025	Assurer l'ordre public et la sécurité autour du 31 ^{ème} Conseil ministériel de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) ; toutes les frontières intérieures (aériennes et maritimes).
Italie	19/12/2024 – 18/06/2025	Menace persistante d'infiltrations terroristes dans les flux migratoires le long de la route méditerranéenne et de la route des Balkans, crises en cours en Europe de l'Est et au Moyen-Orient, augmentation des pressions migratoires et du risque d'infiltration terroriste, risque d'actions violentes contre les citoyens israéliens et d'activités terroristes, et les risques de sécurité accrus liés au Jubilé universel de l'Église catholique ; frontières terrestres avec la République de Slovénie.
Autriche	12/11/2024 – 11/05/2025	La persistance de niveaux élevés de migration irrégulière et l'augmentation des activités de contrebande à travers les frontières méridionales de l'Autriche, pression disproportionnée sur le système autrichien d'accueil des demandeurs d'asile risques sécuritaires résultant de l'évolution de la politique de sécurité mondiale en Ukraine et au Moyen-Orient, ainsi que de la menace terroriste dans l'ensemble de l'Union européenne ; frontières terrestres avec la Hongrie et la République de Slovénie.
Pays-Bas	09/12/2024 – 08/06/2025	Niveau élevé de migration irrégulière, de trafic illicite de migrants et des flux migratoires secondaires importants. Pression élevée et cumulative sur le système de migration, en particulier pour l'accueil des demandeurs d'asile. Augmentation des incidents criminels dans les centres d'accueil ; frontières terrestres et aériennes avec la Belgique et l'Allemagne.
Norvège	12/11/2024 – 15/11/2024	Menaces pour l'ordre public et la sécurité intérieure, ainsi que la menace probable de terroristes soutenus par un acteur étatique étranger, et la menace grave qui subsiste à l'encontre des personnes et des institutions juives et israéliens ; toutes les frontières intérieures (terrestres, aériennes et maritimes).
Norvège	22/10/2024 – 11/11/2024	Atténuer les menaces qui pèsent sur l'ordre public et la sécurité intérieure, ainsi que la menace probable que représentent les terroristes soutenus par un acteur étatique étranger et les personnes agissant par procuration comme moyen d'action liés au conflit en cours au Moyen-Orient, d'exploiter la libre circulation dans l'espace Schengen, et la menace contre les personnes et les institutions juives et israélienne ; toutes les frontières intérieures (terrestres, aériennes et maritimes).

Autriche	16/10/2024 – 15/04/2025	Risques liés à la migration irrégulière, notamment via les routes des Balkans, à la pression migratoire dans la zone pré-frontalière, ainsi qu'à la pression exercée sur le système d'accueil des demandeurs d'asile et les services de base, à la guerre d'agression menée actuellement par la Russie contre l'Ukraine et à la situation sécuritaire au Moyen-Orient, aggravée par les groupes terroristes ; frontières terrestres et maritimes avec la République slovaque, et toutes les frontières intérieures avec la République tchèque.
Allemagne	12/11/2024 – 15/03/2025	Risques sécuritaires liés à la migration irrégulière qui augmentent les menaces sérieuses pour l'ordre et la sécurité publics posées par la situation déjà tendue de l'accueil des réfugiés, et l'augmentation potentielle de la pression migratoire aux frontières extérieures de l'UE en raison de l'évolution de la situation en Afghanistan, en Turquie et en Syrie, ainsi que des activités des passeurs, de la guerre d'agression en cours de la Russie contre l'Ukraine, et de la situation sécuritaire au Moyen-Orient exacerbée par les groupes terroristes ; frontières avec la République d'Autriche.
Norvège	12/11/2024 – 11/05/2025	Menace générale visant le secteur de l'énergie, menaces de sabotage posées par les services de renseignement russes, ainsi que renforcement de la protection des infrastructures ; ports avec liaisons par ferry vers l'espace Schengen ; toutes les frontières intérieures (terrestres, aériennes et maritimes).
Norvège	12/10/2024 – 22/10/2024	Menaces graves pour l'ordre public, la sécurité intérieure et les voyageurs en provenance d'autres États membres de l'espace Schengen, ainsi que menaces terroristes accrues, y compris des attaques potentielles contre des cibles juives et israéliennes, relations tendues entre groupes criminels et conflits en cours, en particulier au Moyen-Orient ; toutes les frontières intérieures (terrestres, aériennes et maritimes).
Danemark	12/11/2024 – 11/05/2025	Les graves menaces pour l'ordre public et la sécurité intérieure que représentent les événements continus liés au terrorisme et à la criminalité organisée, ainsi que l'agression permanente de la Russie en Ukraine, les tentatives d'espionnage russes et les actes de sabotage physique commis par des individus liés à la Russie, ainsi que l'impact des conflits armés au Moyen-Orient et en Afrique, augmentent la pression migratoire, les entrées irrégulières et le risque d'infiltration par des individus radicalisés ; toutes les frontières intérieures (terrestres, aériennes et maritimes), ainsi que les frontières terrestres et maritimes avec l'Allemagne.
France	01/11/2024 – 30/04/2025	Graves menaces pour la politique publique, l'ordre public et la sécurité intérieure posées par des activités terroristes de haut niveau, la présence croissante de réseaux criminels facilitant la migration irrégulière et le trafic de migrants, et les flux migratoires qui risquent d'être infiltrés par des individus radicalisés, ainsi que les passages irréguliers aux frontières de la Manche et de la mer du Nord, de même que la montée de la violence parmi les migrants, en particulier dans les zones côtières du nord telles que Dunkerque et Calais, ce qui conduit à des situations tendues et dangereuses impliquant à la fois les migrants et les forces de l'ordre ; les frontières avec la Belgique, le Luxembourg, l'Allemagne, la Confédération suisse, l'Italie et l'Espagne (terrestres, aériennes et maritimes).
Suède	12/11/2024 – 11/05/2025	Menaces graves pour l'ordre public et la sécurité intérieure résultant d'événements récents liés au terrorisme et de la criminalité grave associée à un conflit armé en cours dans le cadre de la criminalité organisée et de la criminalité liée aux gangs ; toutes les frontières intérieures (terrestres, aériennes et maritimes).

Allemagne	16/09/2024 – 15/03/2025	Les risques sécuritaires liés à la migration irrégulière, y compris la contrebande aux frontières extérieures de l'UE, continuent de conduire à des niveaux accusés d'entrées irrégulières, exacerbant une situation d'hébergement déjà tendue pour les réfugiés, en particulier dans le contexte de l'admission des ressortissants ukrainiens ; frontières avec la France, la Belgique, les Pays-Bas, le Luxembourg et le Danemark.
Allemagne	20/07/2024 – 30/09/2024	Les Jeux olympiques et paralympiques d'été de Paris 2024, avec leurs risques potentiels pour l'Europe et l'espace Schengen, tels que l'impact des conflits armés au Moyen-Orient, l'agression continue de la Russie contre l'Ukraine et la menace généralement élevée du terrorisme ; les frontières terrestres et aériennes avec la France.
Autriche	03/06/2024 – 15/10/2024	L'immigration irrégulière, les activités de trafic de migrants et la criminalité organisée, ainsi que la pression exercée sur le système d'accueil des demandeurs d'asile, l'agression de la Russie en Ukraine, l'espionnage, la cyberfraude et la situation sécuritaire exacerbée par les groupes terroristes, en particulier au Moyen-Orient ; les frontières avec la Slovaquie et la République tchèque.
Allemagne	16/06/2024 – 15/12/2024	Les migrations irrégulières et les activités de trafic de migrants liées à l'évolution de la situation et des conditions de vie dans les pays d'origine des migrants, ainsi qu'à la pression exercée sur le système d'accueil des demandeurs d'asile, à l'agression de la Russie en Ukraine et à la situation sécuritaire exacerbée par les groupes terroristes, en particulier au Moyen-Orient ; les frontières avec la République de Pologne, la Suisse et la République tchèque.
Italie	05/06/2024 – 18/06/2024	Sommet du G7 à Brindisi : risque d'activités terroristes et violentes, ainsi que de troubles de l'ordre public et de la sécurité ; toutes les frontières intérieures (terrestres, aériennes et maritimes).
Slovénie	22/06/2024 – 21/12/2024	Risques liés à la situation mondiale en matière de sécurité (instabilité accrue au Moyen-Orient, agression de la Russie en Ukraine, criminalité organisée et menaces terroristes générales), ainsi qu'à l'UEFA EURO 2024 et aux Jeux olympiques ; frontières intérieures avec la République de Croatie et la Hongrie.
Italie	19/06/2024 – 18/12/2024	Risque d'activité terroriste, lié aux troubles au Moyen-Orient et au risque possible d'infiltration de terroristes dans les flux migratoires irréguliers, ainsi que le risque de violence lié à la poursuite de la guerre en Ukraine et à la présidence italienne du G7 ; frontières terrestres avec la Slovénie.
Allemagne	07/06/2024 – 19/07/2024	Exigences de sécurité accrues pour l'UEFA EURO 2024 afin de contrer les menaces liées au football (hooliganisme), en plus des risques découlant de la situation mondiale en matière de sécurité (agression de la Russie en Ukraine, instabilité au Moyen-Orient et menaces terroristes générales) ; toutes les frontières intérieures (terrestres, aériennes et maritimes).
Autriche	17/04/2024 - 16/06/2024	Situation de menace persistante liée à l'extrême instabilité de la situation migratoire et sécuritaire dans l'UE, forte pression migratoire sur les routes migratoires vers l'Europe centrale, migration secondaire importante, augmentation du trafic de migrants le long des routes migratoires illégales, risque de sécurité lié aux menaces terroristes via les routes de trafic, risque accru suite aux événements survenus au Moyen-Orient ; frontière avec la Tchéquie.
Norvège	12/05/2024 - 11/11/2024	Menace accrue sur les infrastructures critiques, opérations de renseignement russes menaçant les exportations norvégiennes de gaz ou le soutien militaire à l'Ukraine ; ports reliés par ferry à l'espace Schengen.
Autriche	12/05/2024 - 11/11/2024	Nouvelle situation de menace liée à la situation migratoire et sécuritaire extrêmement instable dans l'UE, à la pression sur le

		système d'accueil des demandeurs d'asile, à la forte pression migratoire à la frontière extérieure de l'UE avec la Turquie et les Balkans occidentaux, à la menace du trafic d'armes et des réseaux criminels en raison de la guerre en Ukraine, le trafic d'êtres humains, les conséquences sécuritaires de l'attaque du Hamas contre Israël le 7 octobre 2023, l'attaque terroriste à Bruxelles le 17 octobre et les nombreuses alertes et menaces terroristes dans les États membres de l'UE, la montée de l'antisémitisme en Europe, le risque d'infiltration des flux migratoires par des criminels et des terroristes ; les frontières avec la Slovénie et la Hongrie.
Danemark	12/05/2024 - 11/11/2024	Menace terroriste liée au conflit entre Israël et les groupes militants à Gaza et aux profanations du Coran en 2023, qui ont suscité un regain d'intérêt pour le Danemark en tant que cible prioritaire des groupes islamistes militants ; menace d'espionnage de la part des services de renseignement russes ; peut s'étendre à toutes les frontières intérieures, en particulier à la frontière terrestre entre le Danemark et l'Allemagne et aux ports danois reliés à l'Allemagne par ferry.
Allemagne	12/05/2024 - 11/11/2024	Augmentation de la migration irrégulière et du trafic de migrants liée à l'évolution de la situation et des conditions de vie dans les pays d'origine des migrants, ainsi qu'à la guerre d'agression menée actuellement par la Russie contre l'Ukraine et à la situation sécuritaire exacerbée par les groupes terroristes, en particulier au Moyen-Orient, pression sur le système d'accueil des demandeurs d'asile ; frontière terrestre avec l'Autriche.
Suède	12/05/2024 - 11/11/2024	L'attaque du Hamas contre Israël le 7 octobre 2023 et l'offensive israélienne à Gaza, qui ont accru les tensions en Suède et dans d'autres États membres, risque accru de violence grave et d'attaques motivées par l'antisémitisme, menace grave pour l'ordre public et la sécurité intérieure ; peut s'étendre à toutes les frontières intérieures (frontières exactes à déterminer).
France	01/05/2024 - 31/10/2024	Les Jeux olympiques et paralympiques organisés en France durant l'été 2024, qui augmentent considérablement le risque pour la sécurité nationale, une menace terroriste intensifiée, l'attentat de Moscou du 22 mars 2024 revendiqué par l'État islamique, une pression migratoire constante aux frontières extérieures de l'espace Schengen, une augmentation significative des franchissements irréguliers notamment en provenance de Turquie et d'Afrique du Nord, une pression sur le système d'accueil ; frontières intérieures.
Autriche	03/04/2024 - 02/06/2024	Forte pression migratoire et augmentation des arrestations dans les Balkans occidentaux, migration secondaire importante, pression sur le système d'accueil des demandeurs d'asile, menace de trafic d'êtres humains ; frontière avec la Slovaquie.
Allemagne	16/03/2024 - 15/06/2024	Niveau élevé de trafic de migrants, impact sur la sécurité et les migrations dans l'espace Schengen en raison de la situation sécuritaire au Moyen-Orient ; frontières terrestres avec la Pologne, la Tchéquie et la Suisse.
Autriche	17/02/2024 - 16/04/2024	Forte pression migratoire sur les routes de migration vers l'Europe centrale, migration secondaire importante, augmentation du trafic de migrants le long des routes de migration illégale, risque de sécurité lié aux menaces terroristes via les routes de trafic, risque accru à la suite des événements au Moyen-Orient ; frontière avec la Tchéquie.
Autriche	03/02/2024 - 02/04/2024	Forte pression migratoire et augmentation des arrestations dans les Balkans occidentaux, migration secondaire importante, pression sur le système d'accueil des demandeurs d'asile, menace de trafic d'êtres humains ; frontière avec la Slovaquie.

Pologne	02/02/2024 - 02/03/2024	Intensification de la pression migratoire le long de la route des Balkans ; frontière avec la Slovaquie.
Italie	19/01/2024 - 18/06/2024	Menace accrue de violence au sein de l'UE à la suite de l'attaque contre Israël, risque d'infiltration terroriste dans les flux migratoires irréguliers en provenance de la route des Balkans ; frontière terrestre avec la Slovénie.
Tchéquie	04/01/2024 – 02/02/2024	Augmentation significative de la migration secondaire illégale ; augmentation de l'activité des groupes organisés de passeurs ; détérioration de la situation en matière de migration et de sécurité aux frontières extérieures de l'UE ; frontières intérieures avec la Slovaquie.
Pologne	03/01/2024 - 01/02/2024	Intensification de la pression migratoire le long de la route des Balkans ; frontière avec la Slovaquie.

Annexe 5 : Anafé, La frontière n'est pas une ligne, Brève 2023

Dans les livres d'histoire géographie, on apprend souvent que la frontière est une ligne, tracée entre deux pays, que l'on voit en pointillé sur une carte. À l'école, quand j'imaginais une frontière, je voyais une route et un panneau qui annonçait qu'on quittait le territoire français et qu'on entrait dans le territoire d'un autre pays. Une ligne invisible, mais très précise : tu avances d'un pas, tu changes de pays. C'est en faisant du bénévolat dans les associations d'assistance aux personnes étrangères à la frontière franco-italienne, à Briançon et Montgenèvre, que j'ai découvert qu'en pratique, la frontière était bien différente de cette ligne sur les cartes. On est loin de cette illusion collective de la personne exilée qui, un pas après avoir franchi la frontière, est « tirée d'affaire », protégée par le droit français, fêtant avec ses camarades de voyage la fin de son parcours d'exil.

Aux frontières intérieures terrestres, la frontière est représentée par des « points de passage autorisés », qui permettent aux autorités de contrôler et de refouler certaines personnes venant des pays frontaliers de la France. Ces points de passage, qui ressemblent à des checkpoints, se trouvent sur les routes, les autoroutes, dans les gares et dans les aéroports. Voilà la première transformation des frontières : d'une ligne sur une carte à un ensemble de « points » de contrôle, qui signifie l'interpellation et le refoulement pour ceux qui n'ont pas les « bons papiers » selon l'administration.

Mais c'est encore une autre frontière qui fait face aux personnes exilées, une seconde transformation qui a beaucoup de conséquences en pratique pour ces personnes – faisant du point frontière une zone frontalière. Quand je rencontrais des personnes exilées dans la montagne la nuit, y compris des enfants, des femmes enceintes et des personnes âgées, en jean et en basket, perdus et proches de l'hypothermie, les personnes n'avaient pas connaissance de l'existence de points de passage autorisés. Dans les faits, le risque d'être arrêté et refoulé était présent jusqu'à ce que les personnes aient franchi les portes du refuge, lieu associatif de Briançon.

Si l'article 78-2 du code de procédure pénale permet aux autorités françaises de vérifier les documents d'identité et de voyage des personnes jusqu'à 20 kilomètres après la frontière avec un pays de l'espace Schengen, cela ne permet pas, en théorie, de leur notifier un refus d'entrée dans cette zone comme le confirme l'arrêt du Conseil d'État du 27 novembre 2020⁴⁸⁷.

À 12 kilomètres de Briançon, le point de passage autorisé est sur la route du col de Montgenèvre, au niveau du poste de la police aux frontières, entre le village de Montgenèvre et le village de Clavière du côté italien. Pourtant, lorsque j'y étais, j'ai entendu maintes et maintes fois des récits de personnes exilées qui s'étaient fait arrêter et refouler alors même qu'elles avaient pris des chemins plus haut dans la montagne pour éviter de passer par cette route, et ce au péril de leur vie. L'histoire de Blessing Matthew, une femme nigériane de 21 ans qui, voulant échapper à la police, s'est noyée dans la Durance, pourtant à quelques kilomètres après le point de passage m'a profondément marquée.

Ces récits montrent que la police aux frontières refuse l'entrée et refoule les personnes qu'elle contrôle dans la zone de 20 kilomètres après la frontière franco-italienne. Cela crée une « zone frontalière » très large, dans laquelle les personnes étrangères ont de grandes difficultés à demander l'asile ou à faire valoir la protection de l'enfance, des droits fondamentaux qui sont encadrés par des conventions internationales et qui ne devraient pas être rendus ineffectifs. D'une simple ligne, les personnes font face à 20 kilomètres de frontière, les forçant à s'aventurer sur des terrains toujours plus dangereux, notamment des terrains très propices aux avalanches en hiver.

⁴⁸⁷ Conseil d'État, 27 novembre 2020, n° [428178](#).

Cette zone de 20 kilomètres me dérange, car d'une part, elle donne l'impression que le droit a été façonné pour pouvoir limiter au maximum l'immigration, en permettant d'effectuer des contrôles à une distance très grande de la frontière tracée sur la carte, la rendant de fait toujours plus mortifère. Cette zone crée une sorte de seconde frontière, à 20 kilomètres de la première (sans certitude sur le fait qu'on doive calculer à vol d'oiseau ou par les routes) et un no man's land ou du moins une zone d'incertitude où les droits fondamentaux sont restreints notamment en raison des pratiques arbitraires des forces de l'ordre. D'autre part, l'État s'octroie un droit qui lui a pourtant été refusé par le Conseil d'État en continuant cette politique de refus d'entrée dans la zone des 20 kilomètres malgré l'interdiction du Conseil d'État.

En travaillant avec l'Anafé, j'ai constaté que c'est finalement aux frontières aériennes de la France⁴⁸⁸ que la frontière subit une énième transformation, sûrement la plus étrange de toutes.

Lorsque des personnes étrangères arrivent dans un aéroport mais qu'elles n'ont pas les conditions pour entrer sur le territoire, que la police aux frontières considère arbitrairement qu'elles représentent un « risque migratoire », ou qu'elles viennent demander l'asile, les personnes sont alors placées en zone d'attente, un endroit dans l'aéroport où elles doivent rester en attendant de se faire admettre sur le territoire français ou de se faire renvoyer dans le pays de provenance. C'est ici qu'il faut utiliser son imagination : puisque ces personnes ne sont pas encore admises sur le territoire français et sont considérées comme étant « à la frontière », il faut imaginer cette frontière comme une bulle qui entoure les locaux de la zone d'attente, et surtout qui entoure les personnes maintenues dans ces locaux.

Dans cette bulle, même si ces personnes ont l'impression d'être sur le territoire français, elles dépendent d'un régime juridique différent, le régime frontalier (ou régime de la non-admission), qui ne leur permet pas de bénéficier des mêmes droits que les personnes sur le territoire.

Lorsqu'une personne étrangère doit sortir de la zone d'attente pour aller à l'hôpital ou être présentée devant un tribunal contester sa non-admission au titre de l'asile sur le territoire français ou la prolongation de son maintien en zone d'attente, elle emporte cette bulle avec elle jusqu'au tribunal. Face au juge, cette personne est toujours considérée comme étant dans cette bulle frontalière, pas encore considérée comme en France, pas encore en droit d'être considérée comme réfugiée, ni de faire valoir sa minorité auprès de l'aide sociale à l'enfance. Cette ambiguïté est perturbante : on peut être sur le territoire et ne pas être soumis au même régime juridique, ne pas pouvoir accéder aux mêmes droits que les autres. La frontière m'apparaît donc comme un outil pour enfermer les étrangers dans une situation administrative qui les suit où qu'ils aillent.

D'une ligne, à des points, à des zones et finalement à des bulles, la frontière devient de plus en plus malléable, au grès de la volonté des autorités et de leurs objectifs politiques en termes d'immigration. La frontière devient une situation administrative et juridique, extensible à souhait afin de tenter de limiter l'arrivée des personnes considérées comme indésirables par l'administration. L'État français met en place une politique de tri et de refoulement des personnes exilées aux frontières par le biais de pratiques discriminatoires et attentatoires aux droits fondamentaux des personnes exilées.

Eloïse, intervenante Anafé, 2023

⁴⁸⁸ Les zones d'attente existent aussi dans les ports internationaux et dans les gares internationales.