



**MINISTÈRE  
DE LA JUSTICE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

**Direction des affaires civiles  
et du sceau**

Paris, le 12 juin 2026

**La directrice des affaires civiles et du sceau**

à

**POUR ATTRIBUTION**

**Mesdames, messieurs les procureures générales et procureurs généraux près les cours  
d'appel**

**Monsieur le procureur de la République près le tribunal supérieur d'appel**

**Mesdames, messieurs les procureures et procureurs de la République  
près les tribunaux judiciaires**

**POUR INFORMATION**

**Monsieur le premier président de la Cour de cassation**

**Monsieur le procureur général près la Cour de cassation**

**Mesdames, messieurs les premières présidentes et premiers présidents des cours d'appel**

**Monsieur le président du tribunal supérieur d'appel**

**Mesdames, messieurs les présidentes et présidents des tribunaux judiciaires**

**Madame la directrice de l'École nationale de la magistrature**

**N°NOR : JUSC2610426C**

**N° CIRC : CIV/05/2026**

**OBJET : Circulaire de présentation des dispositions du pacte européen sur la migration et l'asile ayant une incidence sur les mesures relatives au maintien en zone d'attente du demandeur d'asile et au placement et maintien en rétention administrative du demandeur d'asile (NOR : JUSC2613493D)**

**MOTS-CLEFS** : Contrôle des mesures privatives et restrictives de liberté - droit des étrangers - placement initial en rétention ou zone d'attente d'un demandeur d'asile - maintien en rétention ou zone d'attente d'un demandeur d'asile - placement initial et maintien en zone d'attente des étrangers déboutés de leur demande d'asile - Mise en œuvre au 12 juin 2026 du pacte européen sur la migration et l'asile sans modification législative du CESEDA.

**PUBLICATION** : La présente circulaire sera publiée au *Bulletin officiel du ministère de la justice* (BOMJ) et diffusée sur l'intranet de la direction des services judiciaires du ministère de la justice.

\* \*  
\*

## **1. Présentation du pacte européen sur la migration et l'asile**

Le pacte européen sur la migration et l'asile entrera en vigueur **le 12 juin 2026**.

Il comporte 10 textes<sup>1</sup>, dont 5 en particulier applicables au placement et au maintien en rétention ou en zone d'attente et au contrôle exercé à ce titre par le juge judiciaire :

- le règlement [2024/1356](#) du 14/05/2024 (dit « **filtrage** ») établissant le filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures ;
- le règlement [2024/1348](#) du 14/05/2024 (dit « **APR** ») instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union ;
- le règlement [2024/1349](#) du 14/05/2024 (dit « **PRF** ») instituant une procédure de retour à la frontière ;
- le règlement [2024/1351](#) du 14/05/2024 (dit « **AMMR** ») relatif à la gestion de l'asile et de la migration ;
- la directive [2024/1346](#) du 14/05/2024 (dite « **accueil** ») établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant une protection internationale (applicable dans le cadre des règlements « filtrage »<sup>2</sup>, « APR » et « AMMR »).

Il concerne en premier lieu les étrangers demandeurs d'asile, bien que le règlement « filtrage » a un champ d'application plus large et que le règlement « PRF » s'applique aux ressortissants de pays tiers et aux apatrides dont la demande d'asile a été rejetée dans le cadre de la procédure d'asile à la frontière.

En dehors du pacte sur la migration et l'asile, la directive [2008/115/CE](#) du 16/12/2008 dite « **retour** », reste applicable, dans le cadre du règlement « [PRF](#) », aux étrangers déboutés de leur demande d'asile.

---

<sup>1</sup> Les autres textes du pacte sont les règlements [2024/1347](#), [2024/1350](#), [2024/1352](#), [2024/1358](#) et [2024/1359](#) du 14/05/2024.

<sup>2</sup> Le considérant 11 du règlement "filtrage" renvoie, s'agissant des règles applicables en matière de rétention :  
- à la directive "[accueil](#)" pour les étrangers demandeurs d'asile faisant l'objet d'une procédure de filtrage ;  
- à la directive "[retour](#)" pour les étrangers non demandeurs d'asile faisant l'objet d'une procédure de filtrage.

## **2. Incidences de l'entrée en vigueur du pacte sur le placement par l'autorité administrative en zone d'attente et en rétention administrative**

Un projet de loi d'habilitation est en cours d'examen au Parlement afin de permettre l'adoption des mesures de transposition et des mesures utiles à l'adaptation du droit national par voie d'ordonnances. Dans l'attente, l'entrée en vigueur du pacte interviendra sans mesures d'adaptation ou de transposition législative.

Plusieurs décrets visent cependant à adapter les dispositions réglementaires nationales aux dispositions d'effet direct du pacte en matière notamment de protection internationale, de conditions matérielles d'accueil, de procédure d'asile à la frontière et de recours devant la cour nationale du droit d'asile et contre les décisions d'OQTF.

Les règlements européens sont d'effet direct et ne nécessitent pas de mesure de transposition. Ils sont donc applicables directement en droit interne même en l'absence de mesures d'adaptation. Les dispositions législatives et réglementaires, en particulier celles du CESEDA, devront au besoin être interprétées conformément aux règlements du pacte, voire écartées en cas de contrariété.

Les dispositions claires, précises et inconditionnelles d'une directive acquièrent également un effet direct, vertical ascendant, après la date limite de transposition. Cela signifie qu'elles pourront être invoquées par un justiciable à l'occasion d'un litige l'opposant à l'Etat à compter du 12 juin 2026.

**La présente circulaire présente les incidences de l'entrée en vigueur du pacte sur les différents cas de placement de l'étranger demandeur d'asile en zone d'attente et en rétention administrative dans le cadre du pacte, ainsi que sur le contrôle par le juge judiciaire de ces mesures privatives de liberté.**

### **2.1. La procédure de filtrage à la frontière extérieure**

Le **règlement [2024/1356](#) du 14/05/2024 (dit "filtrage")** instaure une procédure de filtrage des ressortissants de pays tiers qui, sans remplir les conditions d'entrée prévues par l'article 6 du règlement ont été interpellés à l'occasion du franchissement non autorisé de la frontière extérieure, ou ont été débarqués à la suite d'une opération de recherche et de sauvetage, ou présentent une demande de protection internationale à un point de passage frontalier<sup>3</sup>.

Le filtrage comprend des contrôles sanitaires, de vulnérabilité, d'identification ou de vérification de l'identité, de sécurité, ainsi que l'enregistrement des données biométriques, le remplissage du formulaire de filtrage aux fins d'orientation vers la procédure appropriée (demande d'asile ou procédure de retour) et le renvoi vers la procédure appropriée<sup>4</sup>.

Le filtrage doit être réalisé **sans retard** et **dans un délai maximal de sept jours** à compter de l'interpellation à proximité de la frontière extérieure, du débarquement sur le territoire de l'État membre concerné ou de la présentation au point de passage frontalier<sup>5</sup>.

Pendant la durée du filtrage, les personnes interpellées ne sont pas autorisées à entrer sur le territoire d'un État membre, lequel doit faire en sorte que ces personnes restent dans un lieu

---

<sup>3</sup> Cf. article 1 du [règlement](#).

<sup>4</sup> Cf. articles 8 § 5 et 18 du [règlement](#).

<sup>5</sup> Cf. article 8 § 3 du [règlement](#).

adéquat et approprié à la disposition des autorités compétentes, et ce, afin de prévenir tout risque de fuite, toute éventuelle menace pour la sécurité intérieure résultant de cette fuite ou toute menace potentielle pour la santé publique résultant de cette fuite<sup>6</sup>.

En pratique, le filtrage à la frontière extérieure concernera principalement les étrangers placés en ZAPI (zone d'attente pour personnes en instance) à leur arrivée à l'aéroport de Roissy-CDG.

Pour l'application de la procédure de filtrage, les étrangers qui forment une demande d'asile peuvent faire l'objet **d'un placement en zone d'attente sur le fondement de l'article L. 351-1 du CESEDA** lu à la lumière du [règlement « filtrage »](#) en considérant que le placement en zone d'attente de l'étranger qui demande l'asile a pour but de vérifier si sa demande n'est pas irrecevable ou manifestement infondée, et que les informations recueillies dans le cadre de la procédure de filtrage sont nécessaires et préalables à tout examen de demande d'asile (points 113 à 121 de l'[avis du Conseil d'Etat du 7 mai 2026](#) relatif à la préparation de l'entrée en vigueur du Pacte européen sur la migration et l'asile).

Le placement en zone d'attente des non demandeurs d'asile demeure possible, même dans le cadre du filtrage, sur le fondement de l'article [L. 341-1](#) et s. du CESEDA aux fins de réacheminement, leur situation étant régie par la [directive "retour"](#) de 2008 (cf. cons. 11 du [règlement « filtrage »](#)), déjà transposée en droit interne par la loi n° [2011-672](#) du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité.

## 2.2. La procédure d'asile à la frontière (PRAF)

A l'issue du filtrage, les demandeurs d'asile peuvent, et dans certains cas doivent, être orientés en **procédure d'asile à la frontière** pour qu'il soit statué au fond sur leur demande d'asile<sup>7</sup>. La procédure d'asile à la frontière est régie par les **articles 43 à 54 du règlement 2024/1348 dit « APR »** qui s'applique à toutes les demandes de protection internationale présentées sur le territoire des États membres, y compris à la frontière extérieure, dans la mer territoriale ou dans les zones de transit, ainsi qu'au retrait d'une protection internationale<sup>8</sup>.

La procédure d'asile à la frontière peut durer **jusqu'à 12 semaines** à compter de l'enregistrement de la demande d'asile<sup>9</sup>.

Au cours de la procédure d'asile à la frontière, les demandeurs d'asile résident à la frontière extérieure ou dans des zones de transit ou à proximité, ou en d'autres lieux désignés (article 9 de la [directive « accueil »](#), à laquelle renvoie le [règlement « APR »](#)). Cette exigence de résidence en un lieu particulier n'est pas considérée comme une autorisation d'entrer et de rester sur le territoire de l'Etat membre : on parle de **fiction de non-entrée** (article 54 du [règlement « APR »](#)). L'octroi des conditions matérielles d'accueil est subordonné à la résidence effective du demandeur d'asile en ce lieu déterminé (article 9 de la [directive « accueil »](#)).

Les demandeurs d'asile peuvent également faire l'objet d'un **placement en rétention administrative** (article 10 de la [directive « accueil »](#)) si leur comportement constitue une menace à l'ordre public et que l'assignation à résidence s'avère insuffisante (article [L. 523-1](#) du CESEDA), dès lors que cette disposition s'applique à l'ensemble des demandeurs d'asile, y

---

<sup>6</sup> Cf. articles 6 et 8 du [règlement](#).

<sup>7</sup> Cf. articles 43 § 1 et 45 du [règlement "APR"](#).

<sup>8</sup> Cf. article 2 § 1 du [règlement](#).

<sup>9</sup> Cf. article 51 § 2 du [règlement](#).

compris ceux qui font l'objet d'une procédure d'asile à la frontière, qui n'ont pas le droit d'entrer sur le territoire national ni *a fortiori* de s'y maintenir (cf. points 133 à 138 de [l'avis](#) du Conseil d'Etat du 7 mai 2026 précité).

En revanche, le placement en zone d'attente d'un demandeur d'asile sur le fondement de l'article [L. 351-1](#) du CESEDA n'est pas possible en procédure d'asile à la frontière (cf. points 128 à 132 de [l'avis](#) du Conseil d'Etat précité).

### 2.3. Procédure de retour à la frontière (PRF)

La procédure de retour à la frontière, régie par le [règlement 2024/1349](#) du 14/05/2024 (dit « PRF »), s'applique aux étrangers dont la demande d'asile a été rejetée dans le cadre de la procédure d'asile à la frontière<sup>10</sup>. **La procédure de retour à la frontière fait donc suite à la procédure d'asile à la frontière.**

Les étrangers dont la demande d'asile a été rejetée dans le cadre de la procédure d'asile à la frontière ne sont pas autorisés à entrer sur le territoire de l'Etat membre concerné. Le règlement exige qu'ils résident dans le cadre de la procédure de retour à la frontière pendant une période maximale de 12 semaines dans des lieux situés à la frontière extérieure ou à proximité de celle-ci ou dans des zones de transit, ou à défaut dans d'autres lieux sur le territoire de l'Etat membre. Cette période de 12 semaines débute à compter de la date où le demandeur d'asile n'a plus le droit ni l'autorisation de rester. L'exigence consistant à résider dans un lieu particulier sur le territoire de l'Etat membre durant la procédure de retour à la frontière n'est pas considérée comme une autorisation d'entrer ou de rester sur le territoire de l'Etat membre (art. 4 § 1 et 2 du [règlement « PRF »](#)).

L'article 5 du [règlement « PRF »](#) permet le **placement en rétention** dans le cadre de la procédure de retour à la frontière, **en dernier recours, sur la base d'une évaluation individuelle, dans certains cas précisément énumérés** (risque de fuite, entrave à la procédure d'éloignement, risque pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale), pendant une période aussi brève que possible tant qu'il existe une perspective raisonnable d'éloignement (Cf. point 161 de [l'avis](#) du Conseil d'Etat précité).

**Les étrangers déboutés de leur demande d'asile au terme de la procédure d'asile à la frontière peuvent, en procédure de retour à la frontière, faire l'objet d'un placement en zone d'attente sur le fondement de l'article [L. 341-1](#) du CESEDA (cf. points 159 à 166 de [l'avis](#) du Conseil d'Etat précité).**

L'étranger qui a été placé en zone d'attente sur le fondement de l'article [L. 341-1](#) du CESEDA après avoir fait l'objet d'une décision de refus d'entrée au point de passage frontalier (PPF) peut formuler une demande d'asile pendant son placement ou son maintien en zone d'attente. Si sa demande d'asile est *in fine* rejetée, il **peut être à nouveau placé en zone d'attente en vertu de l'article [L. 341-1](#) du CESEDA dans le cadre de la procédure de retour à la frontière, aux fins de l'exécution de la même décision de refus d'entrée** (cf. points 167 à 171 de [l'avis](#) du Conseil d'Etat précité).

En effet, **les deux placements en zone d'attente s'inscrivent chacun dans deux procédures distinctes** (organiser le réacheminement de l'étranger immédiatement selon le droit national, organiser le réacheminement après la demande d'asile selon le règlement européen) et

---

<sup>10</sup> Cf. article 1 § 1 du [règlement](#).

reposent sur deux **fondements distincts** (absence des documents nécessaires au passage de la frontière dans le premier cas -rejet d'une demande d'asile dans le second cas).

L'étranger placé en procédure de retour à la frontière peut également, dès lors que l'OQTF est devenue exécutoire, être placé en rétention administrative sur le fondement de [L.741-1](#) du CESEDA.

#### 2.4. Rétention administrative en vue de l'exécution d'une décision de transfert

Le règlement [2024/1351](#) du 14/05/2024 (dit « AMMR ») relatif à la gestion de l'asile et de la migration définit un cadre commun pour la gestion de l'asile et la migration dans l'UE et pour le fonctionnement du régime d'asile européen (stratégie de gestion migratoire et mécanisme de solidarité). Il établit les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale.

L'étranger dont l'examen de la demande d'asile relève de la responsabilité d'un autre Etat membre que celui où il se trouve peut faire l'objet, de la part de cet Etat membre, d'une décision de transfert vers l'Etat membre responsable de l'examen de sa demande (article 42 du [règlement « AMMR »](#)).

L'article 44 du règlement « [AMMR](#) » permet le placement en rétention aux fins de transfert d'un demandeur d'asile vers l'Etat membre compétent pour l'examen de sa demande d'asile, pour une durée aussi brève que possible, en cas de risque de fuite ou lorsque la protection de la sécurité nationale ou de l'ordre public l'exige et uniquement si le placement en rétention est proportionnel et si d'autres mesures moins coercitives ne peuvent être effectivement appliquées.

L'article 44 paragraphe 4 du [règlement « AMMR »](#) renvoie pour le régime de la rétention aux garanties de la [directive « accueil »](#).

**Dans ce cadre, le demandeur d'asile** qui fait l'objet d'une requête aux fins de prise en charge ou de reprise en charge ou d'une décision de transfert **peut faire l'objet d'un placement en rétention administrative**, en application des articles [L. 751-3](#) et [L. 751-9](#) du CESEDA pour prévenir un risque non négligeable de fuite tel que défini à l'article [L. 751-10](#) si l'assignation à résidence ne peut effectivement être appliquée<sup>11</sup>.

Ces dispositions seront applicables au 12 juin au demandeur d'asile faisant l'objet d'une procédure de transfert (cf. points 105 à 112 de [l'avis](#) du Conseil d'Etat précité).

---

<sup>11</sup> Le droit commun du titre IV du livre VII du CESEDA est applicable à cette rétention en vertu de l'article [L. 751-11](#) du CESEDA.

### **3. Incidences de l'entrée en vigueur du pacte sur le contrôle par le juge judiciaire du maintien en zone d'attente et de la rétention administrative**

#### **3.1. Le contrôle par le juge judiciaire du maintien en zone d'attente**

##### **3.1.1. Maintien en zone d'attente des demandeurs d'asile dans le cadre de la procédure de filtrage**

Le placement de l'étranger en zone d'attente dans le cadre de la procédure de filtrage conduit, **sous réserve de quelques adaptations**, à l'application des règles de droit commun relatives au contrôle des mesures de placement en zone d'attente prévues par les articles [L. 342-1 à L. 342-15](#) du CESEDA.

Si le filtrage est réalisé par les autorités administratives en moins de 96 h, celles-ci mettront fin au placement en zone d'attente avant qu'une intervention du juge judiciaire ne soit nécessaire. Si ce n'est pas le cas, l'autorité administrative pourrait être amenée à solliciter du MSTJ le maintien en zone d'attente de l'étranger au-delà de 96 heures, **dans la limite des sept jours à compter de la présentation au point de passage frontalier prévue par le règlement**<sup>12</sup>.

##### **3.1.2. Maintien en zone d'attente des étrangers déboutés de leur demande d'asile dans le cadre de la procédure de retour à la frontière (PRF)**

Les articles [L. 342-1 à L. 342-15](#) du CESEDA, dispositions de droit commun, sont applicables dès lors que l'étranger n'est plus demandeur d'asile.

**L'éventuelle période effectuée en zone d'attente par l'étranger n'a pas à être prise en compte dans le cadre de la procédure de retour à la frontière pour le calcul du délai maximal de 20 jours en zone d'attente, prévu à l'article [L. 342-4](#) du CESEDA.** Les deux périodes successives de 20 jours de placement et maintien en zone d'attente peuvent donc se cumuler pour une durée totale de 40 jours (cf. points 172 à 176 de [l'avis](#) du Conseil d'Etat précité).

#### **3.2. Contrôle par le juge judiciaire de la rétention administrative des demandeurs d'asile**

Le placement en rétention administrative d'un demandeur d'asile conduit, **sous réserve de quelques adaptations**, à l'application des règles de droit commun relatives au contrôle des mesures de rétention administrative, soit :

- pour les demandeurs d'asile placés en rétention sur le fondement de l'article [L. 523-1](#) alinéa 1 du CESEDA, l'article [L. 523-3](#) alinéa 3 du CESEDA relatif à la prolongation de la mesure pour le demandeur d'asile dont le comportement constitue une menace à l'ordre public ;
- les articles [L. 741-4 à L. 741-10](#), [L. 742-1 à L.742-3](#), [L. 742-8](#) et [L. 743-1 à L. 743-25](#) du CESEDA (dispositions de droit commun relatives applicables par renvoi de l'art. [L. 523-3](#) alinéa 2 du CESEDA) ;

---

<sup>12</sup> Cf. article 8 § 3 du règlement [filtrage](#).

- pour les autres demandeurs d'asile placés en rétention administrative, le régime de droit commun du titre IV du livre VII du CESEDA.

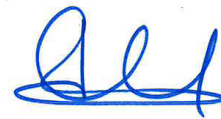
### 3.3. L'appel suspensif

L'article 11§5 de la [directive « accueil »](#) prévoit la **libération immédiate du demandeur d'asile en cas de décision judiciaire mettant fin à la mesure privative de liberté** (décision de mainlevée de la mesure ou de refus de prolongation).

Il n'y a donc pas lieu, à compter du 12 juin, de faire usage de la faculté laissée au ministère public de maintenir l'étranger à la disposition de la justice à la suite d'une ordonnance mettant fin au maintien en zone d'attente ou à la rétention ainsi que de demander l'effet suspensif de l'appel, prévue :

- aux articles [L. 342-11](#) et [L. 342-13](#) du CESEDA s'agissant de la zone d'attente ;
- aux articles [L. 743-19](#) et [L. 743-22](#) alinéa 2 du CESEDA s'agissant de la rétention.

Vous voudrez bien veiller à la diffusion de la présente circulaire et à nous informer des difficultés susceptibles de résulter de sa mise en œuvre pour les questions d'ordre procédural, sous le timbre de la direction des affaires civiles et du sceau – sous-direction du droit civil – bureau de la procédure civile spéciale et du droit social – courriel : [dacs-c5@justice.gouv.fr](mailto:dacs-c5@justice.gouv.fr).



**Valérie Delnaud**