



A9-0164/2024

4.4.2024

*****I**

RAPPORT

sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une procédure de retour à la frontière et modifiant le règlement (UE) 2021/1148 (COM(2016)0467/COM(2020)0611) – C9-0039/2024 – 2016/0224B(COD))

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

Rapporteuse: Fabienne Keller

Légende des signes utilisés

- * Procédure de consultation
- *** Procédure d'approbation
- ***I Procédure législative ordinaire (première lecture)
- ***II Procédure législative ordinaire (deuxième lecture)
- ***III Procédure législative ordinaire (troisième lecture)

(La procédure indiquée est fondée sur la base juridique proposée par le projet d'acte.)

Amendements à un projet d'acte

Amendements du Parlement présentés en deux colonnes

Les suppressions sont signalées par des ***italiques gras*** dans la colonne de gauche. Les remplacements sont signalés par des ***italiques gras*** dans les deux colonnes. Le texte nouveau est signalé par des ***italiques gras*** dans la colonne de droite.

Les première et deuxième lignes de l'en-tête de chaque amendement identifient le passage concerné dans le projet d'acte à l'examen. Si un amendement porte sur un acte existant, que le projet d'acte entend modifier, l'en-tête comporte en outre une troisième et une quatrième lignes qui identifient respectivement l'acte existant et la disposition de celui-ci qui est concernée.

Amendements du Parlement prenant la forme d'un texte consolidé

Les parties de textes nouvelles sont indiquées en ***italiques gras***. Les parties de texte supprimées sont indiquées par le symbole ■ ou barrées. Les remplacements sont signalés en indiquant en ***italiques gras*** le texte nouveau et en effaçant ou en barrant le texte remplacé.

Par exception, les modifications de nature strictement technique apportées par les services en vue de l'élaboration du texte final ne sont pas marquées.

SOMMAIRE

	Page
PROJET DE RÉSOLUTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN	5
AVIS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES JURIDIQUES SUR LA BASE JURIDIQUE	32
PROCÉDURE DE LA COMMISSION COMPÉTENTE AU FOND	40

PROJET DE RÉSOLUTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une procédure de retour à la frontière et modifiant le règlement (UE) 2021/1148 (COM(2016)0467/COM(2020)0611) – C9-0039/2024 – 2016/0224B(COD))

(Procédure législative ordinaire: première lecture)

Le Parlement européen,

- vu la proposition de la Commission au Parlement européen et au Conseil (COM(2016)0467 et la proposition modifiée COM(2020)0611),
- vu l'article 294, paragraphe 2, ainsi que l'article 78, paragraphe 2, point d), et l'article 79, paragraphe 2, point c), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, conformément auxquels la proposition lui a été présentée par la Commission (C9-0039/2024),
- vu l'avis de la commission des affaires juridiques sur la base juridique proposée,
- vu l'article 294, paragraphe 3, et l'article 79, paragraphe 2, point c), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,
- vu les avis du Comité économique et social européen du 14 décembre 2016¹ et du 25 février 2021²,
- vu les avis du Comité des régions du 8 février 2017³ et du 19 mars 2021⁴,
- vu l'accord provisoire approuvé en vertu de l'article 74, paragraphe 4, de son règlement intérieur par la commission compétente et l'engagement pris par le représentant du Conseil, par lettre du 8 février 2024, d'approuver ladite position, conformément à l'article 294, paragraphe 4, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,
- vu la décision de la Conférence des présidents du 21 février 2024 d'autoriser la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures à scinder la procédure législative et à procéder au dépôt de deux textes consolidés distincts pour examen en plénière,
- vu les articles 59 et 40 de son règlement intérieur,
- vu le rapport de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (A9-0164/2024),

¹ JO C 75 du 10.3.2017, p. 97.

² JO C 155 du 30.4.2021, p. 64.

³ JO C 207 du 30.6.2017, p. 67.

⁴ JO C 175 du 7.5.2021, p. 32.

1. arrête la position en première lecture figurant ci-après;
2. demande à la Commission de le saisir à nouveau, si elle remplace, modifie de manière substantielle ou entend modifier de manière substantielle sa proposition;
3. charge sa Présidente de transmettre la position du Parlement au Conseil et à la Commission ainsi qu'aux parlements nationaux.

Amendement 1

AMENDEMENTS DU PARLEMENT EUROPÉEN*

à la proposition de la Commission

de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une procédure de retour à la frontière et modifiant le règlement (UE) 2021/1148

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,
vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son *article 77, paragraphe 2*, et son article 79, paragraphe 2, point c),
vu la proposition de la Commission européenne,
après transmission du projet d'acte législatif aux parlements nationaux,
vu les avis du Comité économique et social européen⁵,
vu les avis du Comité des régions⁶,
statuant conformément à la procédure législative ordinaire⁷,
considérant ce qui suit:

(1) *En constituant un espace de liberté, de sécurité et de justice, l'Union devrait assurer l'absence de contrôles des personnes aux frontières intérieures, élaborer*

* Amendements: le texte nouveau ou modifié est signalé par des *italiques gras*; les suppressions sont signalées par le symbole **■**.

⁵ *JO C 75 du 10.3.2017, p. 97 et JO C 155 du 30.4.2021, p. 64.*

⁶ *JO C 207 du 30.6.2017, p. 67 et JO C 175 du 7.5.2021, p. 32.*

⁷ *Position du Parlement européen du ... [(JO...)/(non encore parue au Journal officiel)] et décision du Conseil du ...*

une politique commune en matière d'asile et de migration, de contrôle aux frontières extérieures et de retour, et empêcher les mouvements non autorisés entre les États membres, sur la base de la solidarité et du partage équitable des responsabilités entre les États membres, d'une manière qui soit également équitable à l'égard des ressortissants de pays tiers et des apatrides et respecte pleinement les droits fondamentaux.

- (2) *L'objectif du présent règlement est de rationaliser, de simplifier et d'harmoniser les modalités procédurales des États membres en instituant une procédure de retour à la frontière. Cette procédure devrait s'appliquer aux ressortissants de pays tiers et aux apatrides dont la demande a été rejetée dans le cadre de la procédure d'asile à la frontière prévue dans le règlement (UE) 2024/... du Parlement européen et du Conseil⁸⁺ (ci-après dénommée "procédure d'asile à la frontière").*
- (3) *Pour les États membres non liés par le règlement (UE) 2024/...⁺⁺, les références faites dans le présent règlement aux dispositions du règlement (UE) 2024/...⁺⁺ devraient s'entendre comme faites aux dispositions équivalentes qu'ils pourraient avoir introduite dans leur droit national.*
- (4) *En ce qui concerne le traitement des personnes qui relèvent du présent règlement, les États membres sont liés par les obligations qui leur incombent en vertu des instruments de droit international auxquels ils sont parties.*
- (5) *L'intérêt supérieur de l'enfant devrait constituer une considération primordiale pour les États membres lors de l'application des dispositions du présent règlement qui ont une incidence éventuelle sur les mineurs.*

⁸ *Règlement (UE) 2024/... du Parlement européen et du Conseil du ... instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE (JO L, 2024/..., ..., ELI: ...).*

⁺ *JO: veuillez insérer, dans le corps du texte, le numéro du règlement figurant dans le document PE-CONS 16/24 (2016/0224 A (COD)) ainsi que, dans la note de bas de page, le numéro, la date, et la référence de publication au JO dudit règlement.*

⁺⁺ *JO: veuillez insérer, dans le corps du texte, le numéro du règlement figurant dans le document PE-CONS 16/24. (2016/0224 A (COD)).*

- (6) *De nombreuses demandes de protection internationale sont présentées à la frontière extérieure ou dans une zone de transit d'un État membre, y compris par des personnes interpellées à l'occasion d'un franchissement non autorisé de la frontière extérieure, c'est-à-dire au moment même du franchissement irrégulier de la frontière extérieure ou près de la frontière extérieure après son franchissement, ou par des personnes débarquées à la suite d'une opération de recherche et de sauvetage. Afin de procéder au contrôle d'identité, sanitaire et de sécurité à la frontière extérieure et afin d'orienter les ressortissants de pays tiers et les apatrides concernés vers les procédures pertinentes, un filtrage est nécessaire. Après le filtrage, les ressortissants de pays tiers et les apatrides devraient être orientés vers la procédure appropriée d'asile ou de retour, ou se voir refuser l'entrée. Il convient dès lors de mettre en place une phase préalable à l'entrée, consistant en un filtrage et des procédures à la frontière pour l'asile, selon le cas, et le retour. Il convient que toutes les étapes des procédures pertinentes pour toutes les arrivées irrégulières soient reliées de manière fluide et efficace.*

- (7) *L'entrée sur le territoire n'est pas autorisée lorsqu'un demandeur n'a pas le droit de rester, lorsqu'il n'a pas demandé à être autorisé à rester aux fins de la procédure de recours prévue dans le règlement (UE) 2024/...⁺, ou lorsqu'une juridiction a décidé qu'il ne devrait pas être autorisé à rester dans l'attente de l'issue de cette procédure de recours. Dans de tels cas, afin d'assurer la continuité entre la procédure d'asile et la procédure de retour, la procédure de retour devrait également être menée dans le cadre d'une procédure à la frontière dans un délai n'excédant pas 12 semaines. Ce délai devrait courir à compter du moment où le demandeur, le ressortissant d'un pays tiers ou l'apatride n'a plus le droit de rester ou n'est plus autorisé à rester.*
- (8) *Afin de garantir l'égalité de traitement de tous les ressortissants de pays tiers et apatrides dont la demande a été rejetée dans le cadre de la procédure à la frontière, lorsqu'un État membre a décidé de ne pas appliquer les dispositions de la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil⁹, en application de la dérogation pertinente qui y est prévue, aux ressortissants de pays tiers et apatrides faisant l'objet d'un refus d'entrée et n'adopte pas de décision de retour à l'égard du ressortissant de pays tiers concerné, le traitement et le niveau de protection du demandeur, du ressortissant de pays tiers ou de l'apatride concerné devraient être conformes à la disposition de la directive 2008/115/CE relative à des dispositions plus favorables en ce qui concerne les ressortissants de pays tiers exclus du champ d'application de ladite directive et être équivalents à ceux applicables aux personnes faisant l'objet d'une décision de retour.*

⁺ *JO: veuillez insérer, dans le corps du texte, le numéro du règlement figurant dans le document PE-CONS .../... (2016/0224 (COD)).*

⁹ *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 (JO L 348 du 24.12.2008, p. 98).*

- (9) *Lors de l'application de la procédure de retour à la frontière, certaines dispositions de la directive 2008/115/CE devraient s'appliquer, étant donné qu'elles régissent des éléments de la procédure de retour à la frontière qui ne sont pas traités dans le présent règlement, en particulier les dispositions relatives aux définitions, aux dispositions plus favorables, au non-refoulement, à l'intérêt supérieur de l'enfant, à la vie familiale et à l'état de santé, au risque de fuite, à l'obligation de coopérer, au délai de départ volontaire, à la décision de retour, à l'éloignement, au report de l'éloignement, au retour et à l'éloignement des mineurs non accompagnés, aux interdictions d'entrée, aux garanties dans l'attente du retour, à la rétention, aux conditions de la rétention, à la rétention des mineurs et des familles et aux situations d'urgence. Afin de réduire le risque d'entrée et de circulation non autorisés de ressortissants de pays tiers et apatrides en séjour irrégulier faisant l'objet de la procédure de retour à la frontière, un délai de départ volontaire devrait être accordé. Ce délai de départ volontaire ne devrait être accordé que sur demande et ne devrait pas dépasser 15 jours ni conférer un droit d'entrer sur le territoire de l'État membre concerné. Les personnes concernées devraient remettre aux autorités compétentes tout document de voyage en cours de validité en leur possession aussi longtemps que nécessaire pour prévenir une fuite. Les dispositions relatives au retour énoncées dans le présent règlement sont sans préjudice de la possibilité discrétionnaire qu'ont les États membres de décider, à tout moment, d'accorder un titre de séjour autonome ou une autre autorisation conférant un droit de séjour pour des motifs charitables, humanitaires ou autres à un ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier sur leur territoire.*

- (10) *Lorsque le ressortissant d'un pays tiers ou l'apatride en séjour irrégulier ne retourne pas dans un pays tiers, ou n'est pas éloigné, dans le délai maximal de la procédure de retour à la frontière, la procédure de retour devrait se poursuivre comme prévu dans la directive 2008/115/CE.*
- (11) *Lorsqu'un demandeur, un ressortissant d'un pays tiers ou un apatride qui a été placé en rétention au cours de la procédure d'asile à la frontière prévue dans le règlement (UE) .../...⁺ n'a plus le droit de rester et n' a pas été autorisé, les États membres devraient pouvoir poursuivre la rétention afin d'empêcher l'entrée sur le territoire et de mener une procédure de retour, dans le respect des garanties et conditions de la rétention prévues par la directive 2008/115/CE. Il devrait également être possible de placer en rétention un demandeur, un ressortissant d'un pays tiers ou un apatride qui n'a pas été placé en rétention au cours d'une telle procédure d'asile à la frontière, et qui n'a plus le droit de rester et qui n' a pas été autorisé à rester, s'il existe un risque de fuite, s'il évite ou entrave le retour, ou s'il constitue un danger pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale. Cette rétention devrait être aussi brève que possible et ne devrait pas dépasser la durée maximale de la procédure de retour à la frontière. Lorsque le ressortissant d'un pays tiers ou l'apatride en séjour irrégulier ne retourne pas dans un pays tiers, ou n'est pas éloigné, dans ce délai et que la procédure de retour à la frontière cesse de s'appliquer, la directive 2008/115/CE devrait s'appliquer. La durée maximale de la rétention prévue dans ladite directive devrait inclure la durée de la rétention appliquée au cours de la procédure de retour à la frontière.*

⁺ *JO: veuillez insérer, dans le corps du texte, le numéro du règlement figurant dans le document PE-CONS 16/24 (2016/0224 (COD)).*

(12) *La procédure de retour à la frontière devrait faciliter, dans une situation de crise telle qu'elle est définie dans le règlement (UE) 2024 /... du Parlement européen et du Conseil¹⁰⁺, le retour des ressortissants de pays tiers ou apatrides en séjour irrégulier dont la demande a été rejetée dans le contexte d'une crise dans le cadre de la procédure d'asile à la frontière, qui n'ont pas le droit de rester et qui ne sont pas autorisés à rester, en fournissant aux autorités nationales compétentes les outils nécessaires et un délai suffisant pour mener les procédures de retour avec toute la diligence requise. Pour pouvoir réagir efficacement aux situations de crise, il devrait également être possible d'appliquer la procédure de retour à la frontière dans une situation de crise aux demandeurs, aux ressortissants de pays tiers et aux apatrides soumis à la procédure de retour à la frontière dont la demande a été rejetée avant l'adoption d'une décision d'exécution du Conseil prévue dans le règlement (UE) 2024/...⁺⁺, déclarant qu'un État membre est confronté à une situation de crise, et qui n'ont pas le droit de rester et qui ne sont pas autorisés à rester après l'adoption d'une telle décision.*

¹⁰ *Règlement (UE) 2024/... du Parlement européen et du Conseil du ... visant à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure dans le domaine de la migration et de l'asile (JO L, ..., ELI: ...).*

⁺ *JO: veuillez insérer, dans le corps du texte, le numéro du règlement figurant dans le document PE-CONS 19/24 (2020/0277(COD)) ainsi que, dans la note de bas de page, le numéro, la date, et la référence de publication au JO dudit règlement.*

⁺⁺ *JO: veuillez insérer, dans le corps du texte, le numéro du règlement figurant dans le document PE-CONS 19/24 (2020/0277 (COD)).*

- (13) *Conformément à l'article 72 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le présent règlement ne porte pas atteinte à l'exercice des responsabilités qui incombent aux États membres en ce qui concerne le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure.*
- (14) *Afin d'assurer une mise en œuvre cohérente des dispositions relatives à la procédure de retour à la frontière prévues dans le présent règlement au moment de son application, il convient d'élaborer et de mettre en œuvre, au niveau de l'Union et au niveau national, des plans de mise en œuvre qui recensent les lacunes et les étapes opérationnelles pour chaque État membre.*
- (15) *Il convient d'évaluer à intervalles réguliers la mise en œuvre du présent règlement.*
- (16) *L'objectif stratégique de l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas (ci-après dénommé « instrument »), créé, dans le cadre du Fonds pour la gestion intégrée des frontières, par le règlement (UE) 2021/1148 du Parlement européen et du Conseil¹¹, est d'assurer une gestion européenne intégrée des frontières rigoureuse et efficace aux frontières extérieures, y compris en prévenant et en détectant l'immigration illégale et en gérant efficacement les flux migratoires. Permettre le financement d'un soutien au titre de l'instrument pour des actions de solidarité dans le cadre du règlement (UE) 2024/... du Parlement européen et du Conseil¹²⁺ contribuerait à atteindre les objectifs du règlement (UE) 2021/1148. Il y a donc lieu de modifier le règlement (UE) 2021/1148.*
- (17) *Il devrait être possible de mobiliser les ressources de l'instrument et d'autres Fonds de l'Union pertinents (ci-après dénommés "Fonds") afin de soutenir les États membres dans leurs efforts pour appliquer le règlement (UE) .../...⁺⁺⁺,*

¹¹ *Règlement (UE) 2021/1148 du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2021 établissant, dans le cadre du Fonds pour la gestion intégrée des frontières, l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas (JO L 251 du 15.7.2021, p. 48).*

¹² *Règlement (UE) .../... du Parlement européen et du Conseil du ... 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 (JO L, ..., ELI:...).*

⁺ *JO: veuillez insérer, dans le corps du texte, le numéro du règlement figurant dans le document PE-CONS 21/24 (2020/0279(COD)) ainsi que, dans la note de bas de page, le numéro, la date, et la référence de publication au JO dudit règlement.*

⁺⁺⁺ *JO: veuillez insérer, dans le corps du texte, le numéro du règlement figurant dans le document PE-CONS .../... (2020/0279 (COD)).*

conformément aux règles régissant l'utilisation des Fonds et sans préjudice d'autres priorités soutenues par les Fonds. Dans ce contexte, les États membres devraient pouvoir utiliser les dotations au titre de leurs programmes respectifs, y compris les montants mis à disposition à la suite de l'examen à mi-parcours. Il devrait être possible d'apporter un soutien supplémentaire au titre des mécanismes thématiques pertinents, en particulier aux États membres qui pourraient avoir besoin d'accroître leurs capacités aux frontières.

- (18) *Il convient de modifier le règlement (UE) 2021/1148 afin de garantir une contribution intégrale du budget de l'Union aux dépenses totales éligibles des actions de solidarité, ainsi que d'introduire des exigences spécifiques en matière d'établissement de rapports concernant ces actions, dans le cadre des obligations existantes en matière d'établissement de rapports sur la mise en œuvre des Fonds. Il convient également de modifier ledit règlement afin de permettre aux États membres d'apporter des contributions financières à l'instrument sous la forme de recettes affectées externes.*
- (19) *Étant donné que les objectifs du présent règlement, à savoir instituer une procédure de retour à la frontière, prévoir des règles spécifiques temporaires afin que les États membres soient en mesure de faire face à des situations de crise et permettre le financement d'un soutien au titre du règlement (UE) 2021/1148 pour des actions de solidarité dans le cadre du règlement (UE) 2024/...⁺, ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres mais peuvent, en raison des dimensions et des effets du présent règlement, l'être mieux au niveau de l'Union, celle-ci peut prendre des mesures, conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 du traité sur l'Union européenne. Conformément au principe de proportionnalité énoncé audit article, le présent règlement n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs.*
- (20) *Conformément aux articles 1^{er} et 2 du protocole n° 22 sur la position du Danemark annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Danemark ne participe pas à l'adoption du présent règlement et n'est pas lié par celui-ci ni soumis à son application. Le présent règlement développant l'acquis de Schengen, le Danemark décide, conformément à l'article 4 dudit protocole, dans un délai de six mois à partir de la décision du Conseil sur le présent règlement, s'il le transpose dans son droit interne.*

⁺ JO: veuillez insérer, dans le corps du texte, le numéro du règlement figurant dans le document PE-CONS 21/24 (2020/0279 (COD)).

- (21) *Le présent règlement constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen auxquelles l'Irlande ne participe pas, conformément à la décision 2002/192/CE du Conseil¹³; l'Irlande ne participe donc pas à l'adoption du présent règlement et n'est pas liée par celui-ci ni soumise à son application.*
- (22) *En ce qui concerne l'Islande et la Norvège, le présent règlement constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen au sens de l'accord conclu par le Conseil de l'Union européenne, la République d'Islande et le Royaume de Norvège sur l'association de ces deux États à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen¹⁴, qui relèvent du domaine visé à l'article 1^{er}, point A, de la décision 1999/437/CE du Conseil¹⁵.*
- (23) *En ce qui concerne la Suisse, le présent règlement constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen au sens de l'accord entre l'Union européenne, la Communauté européenne et la Confédération suisse sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen¹⁶ qui relèvent du domaine visé à l'article 1^{er}, point A, de la décision 1999/437/CE du Conseil, lue en liaison avec l'article 3 de la décision 2008/146/CE du Conseil¹⁷.*

¹³ *Décision 2002/192/CE du Conseil du 28 février 2002 relative à la demande de l'Irlande de participer à certaines dispositions de l'acquis de Schengen (JO L 64 du 7.3.2002, p. 20).*

¹⁴ *JO L 176 du 10.7.1999, p. 36.*

¹⁵ *Décision 1999/437/CE du Conseil du 17 mai 1999 relative à certaines modalités d'application de l'accord conclu par le Conseil de l'Union européenne et la République d'Islande et le Royaume de Norvège sur l'association de ces États à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen (JO L 176 du 10.7.1999, p. 31).*

¹⁶ *JO L 53 du 27.2.2008, p. 52.*

¹⁷ *Décision 2008/146/CE du Conseil du 28 janvier 2008 relative à la conclusion, au nom de la Communauté européenne, de l'accord entre l'Union européenne, la Communauté européenne et la Confédération suisse sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen (JO L 53 du 27.2.2008, p. 1).*

- (24) *En ce qui concerne le Liechtenstein, le présent règlement constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen au sens du protocole entre l'Union européenne, la Communauté européenne, la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein sur l'adhésion de la Principauté de Liechtenstein à l'accord entre l'Union européenne, la Communauté européenne et la Confédération suisse sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen qui relèvent du domaine visé à l'article 1^{er}, point A, de la décision 1999/437/CE du Conseil¹⁸, lue en liaison avec l'article 3 de la décision 2011/350/UE du Conseil¹⁹.*
- (25) *Le présent règlement respecte les droits fondamentaux et observe les principes reconnus, en particulier, par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après dénommée "Charte"). Il vise en particulier à garantir le plein respect de la dignité humaine et à favoriser l'application des articles 1^{er}, 4, 8, 18, 19, 21, 23, 24 et 47 de la Charte,*

ONT ADOPTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

¹⁸ JO L 160 du 18.6.2011, p. 21.

¹⁹ *Décision 2011/350/UE du Conseil du 7 mars 2011 relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, du protocole entre l'Union européenne, la Communauté européenne, la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein sur l'adhésion de la Principauté de Liechtenstein à l'accord entre l'Union européenne, la Communauté européenne et la Confédération suisse sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen en ce qui concerne la suppression des contrôles aux frontières intérieures et la circulation des personnes (JO L 160 du 18.6.2011, p. 19).*

CHAPITRE I

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article premier

Objet et champ d'application

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

Le présent règlement modifie en outre le règlement (UE) 2021/1148, dans le but de permettre le financement d'un soutien au titre dudit règlement pour des actions de solidarité dans le cadre du règlement (UE) 2024/...⁺⁺⁺.

2. *Les mesures temporaires adoptées en vertu du chapitre III du présent règlement satisfont aux exigences de nécessité et de proportionnalité, sont appropriées pour atteindre leurs objectifs déclarés et assurer la protection des droits des demandeurs, et sont cohérentes avec les obligations qui incombent aux États membres au titre de la Charte et du droit international.*
3. *Les mesures prévues au chapitre III du présent règlement ne sont appliquées que dans la stricte mesure où la situation l'exige, de manière temporaire et limitée et uniquement dans des circonstances exceptionnelles. À la suite d'une demande, les États membres ne peuvent appliquer les mesures prévues au chapitre III que dans la*

⁺ JO: veuillez insérer, dans le corps du texte, le numéro du règlement figurant dans le document PE-CONS 16/24 (2016/0224A (COD)).

⁺⁺ JO: veuillez insérer, dans le corps du texte, le numéro du règlement figurant dans le document PE-CONS 19/24 (2020/0277(COD)).

⁺⁺⁺ JO: veuillez insérer, dans le corps du texte, le numéro du règlement figurant dans le document PE-CONS 21/24 (2020/0279(COD)).

mesure prévue dans la décision visée à l'article 4, paragraphe 3, du règlement (UE) 2024 /...⁺.

Article 2

Références au règlement (UE) 2024/...⁺

À l'égard des États membres non liés par le règlement (UE) 2024/...⁺, les références faites dans le présent règlement aux dispositions du règlement (UE) 2024/...⁺ s'entendent comme faites aux dispositions équivalentes qu'ils pourraient avoir introduite dans leur droit national.

Article 3

Définitions

Aux fins du présent règlement, on entend par:

- a) "demande de protection internationale" ou "demande", une demande de protection internationale ou une demande telle qu'elle est définie à l'article 3, point 12), du règlement (UE) 2024/...⁺;*
- b) "demandeur", un demandeur tel qu'il est défini à l'article 3, point 13), du règlement (UE) 2024/...⁺.*

⁺ *JO: veuillez insérer, dans le corps du texte, le numéro du règlement figurant dans le document PE-CONS 19/24. (2020/0277 (COD)).*

⁺ *JO: veuillez insérer, dans le corps du texte, le numéro du règlement figurant dans le document PE-CONS 16/24 (2016/0224A (COD)).*

CHAPITRE II

PROCÉDURE DE RETOUR À LA FRONTIÈRE

Article 4

Procédure de retour à la frontière

- 1. Les ressortissants de pays tiers et les apatrides dont la demande 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'État membre concerné.*
- 2. Les États membres exigent que les personnes visées au paragraphe 1 résident pendant une période n'excédant pas 12 semaines dans des lieux situés à la frontière extérieure ou à proximité de celle-ci ou dans des zones de transit. Lorsqu'un État membre ne peut héberger ces personnes dans ces lieux, il peut utiliser d'autres lieux sur son territoire. Ce délai de 12 semaines court à compter de la date à laquelle le demandeur, le ressortissant d'un pays tiers ou l'apatride n'a plus le droit de rester et n'est pas autorisé à rester. L'exigence consistant à résider dans un lieu particulier conformément au présent paragraphe n'est pas considérée comme une autorisation d'entrer ou de rester sur le territoire d'un État membre. Les conditions dans ces lieux respectent des normes équivalentes à celles des conditions matérielles d'accueil et des soins de santé conformément aux articles 19 et 20 de la directive (UE) 2024/... du Parlement européen et du Conseil²⁰⁺⁺, telles qu'elles s'appliquent aux personnes encore considérées comme des demandeurs.*
- 3. L'article 3, l'article 4, paragraphe 1, l'article 5, l'article 6, paragraphes 1 à 5, l'article 7, paragraphes 2 et 3, les articles 8 à 11, l'article 12, l'article 14, paragraphe 1, l'article 15, paragraphes 2 à 4, et les articles 16 à 18 de la directive 2008/115/CE s'appliquent aux fins du présent article.*

²⁰ Directive (UE) 2024/... du Parlement européen et du Conseil du ... établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte) (JO L, ..., ELI:...).

⁺⁺ JO: veuillez insérer, dans le corps du texte, le numéro du règlement figurant dans le document PE-CONS 69/23 (2016/0222(COD)) ainsi que, dans la note de bas de page, le numéro, la date, et la référence de publication au JO dudit règlement.

4. *Lorsqu'une décision de retour ne peut pas être exécutée pendant la période maximale visée au paragraphe 2, les États membres poursuivent les procédures de retour conformément à la directive 2008/115/CE.*
5. *Sans préjudice de la possibilité de retour volontaire à tout moment, les personnes visées au paragraphe 1 se voient accorder un délai de départ volontaire, sauf s'il existe un risque de fuite, ou si leur demande dans le cadre de la procédure d'asile à la frontière a été rejetée comme manifestement infondée, ou si la personne concernée constitue un risque pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale des États membres. Ce délai de départ volontaire n'est accordé que sur demande et ne dépasse pas 15 jours ni ne confère un droit d'entrer sur le territoire de l'État membre concerné. Aux fins du présent paragraphe, ces personnes remettent aux autorités compétentes tout document de voyage en cours de validité en leur possession aussi longtemps que nécessaire pour prévenir une fuite.*
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 Conseil²¹ 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.*

Article 5

Rétention

1. *La rétention ne peut être imposé qu'à titre de mesure de dernier recours, s'il s'avère nécessaire sur la base d'une évaluation individuelle de chaque cas et si d'autres mesures moins coercitives ne peuvent pas être efficacement appliquées.*

²¹ *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) (JO L 77 du 23.3.2016, p. 1).*

2. *Les personnes visées à l'article 4, paragraphe 1, du présent règlement qui ont été placées en rétention au cours de la procédure d'asile à la frontière et qui n'ont plus le droit de rester et qui ne sont pas autorisées à rester peuvent maintenues en rétention afin d'empêcher leur entrée sur le territoire de l'État membre concerné, de préparer leur retour ou de mener la procédure d'éloignement.*
3. *Les personnes visées à l'article 4, paragraphe 1, du présent règlement qui n'ont pas été placées en rétention au cours de la procédure d'asile à la frontière, qui n'ont plus le droit de rester et qui ne sont pas autorisées à rester, peuvent être placées en rétention s'il existe un risque de fuite au sens de la directive 2008/115/CE, 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.*
4. *La rétention est maintenu pendant une période aussi brève que possible, uniquement tant qu'il existe une perspective raisonnable d'éloignement et que le dispositif à cette fin est en cours et est exécuté avec toute la diligence requise. La période de rétention ne dépasse pas la période visée à l'article 4, paragraphe 2, du présent règlement et, lorsqu'une nouvelle rétention est prononcé immédiatement après une période de de rétention prévue au présent article, cette période de rétention est incluse dans le calcul des durées maximales de rétention fixées à l'article 15, paragraphes 5 et 6, de la directive 2008/115/CE.*
5. *Au plus tard le ... [six mois après la date d'entrée en vigueur du présent règlement], l'Agence de l'Union européenne pour l'asile créée par le règlement (UE) 2021/2303 du Parlement européen et du Conseil²² élabore, conformément à l'article 13, paragraphe 2, dudit règlement, des lignes directrices concernant différentes pratiques autres que la rétention, qui pourraient être utilisées dans le cadre d'une procédure à la frontière.*

²² *Règlement (UE) 2021/2303 du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 2021 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour l'asile et abrogeant le règlement (UE) n° 439/2010 (JO L 468 du 30.12.2021, p. 1).*

CHAPITRE III

DÉROGATIONS APPLICABLES DANS DES SITUATIONS DE CRISE

Article 6

Mesures applicables à la procédure de retour à la frontière dans une situation de crise

1. *Dans une situation de crise, telle qu'elle est définie à l'article 1^{er}, paragraphe 4, du règlement (UE) 2024/...⁺, et en ce qui concerne les ressortissants de pays tiers ou apatrides en séjour irrégulier dont la demande a été rejetée dans le cadre de la procédure d'asile à la frontière en vertu de l'article 11, paragraphes 3, 4 et 6, du règlement (UE) 2024/...⁺, qui n'ont pas le droit de rester et qui ne sont pas autorisés à rester, les États membres peuvent déroger comme suit:*
 - a) *par dérogation à l'article 4, paragraphe 2, du présent règlement, les États membres peuvent prolonger la durée maximale pendant laquelle ces ressortissants de pays tiers ou apatrides doivent être retenus dans les lieux visés audit article d'une période supplémentaire de six semaines au maximum;*
 - b) *par dérogation à l'article 5, paragraphe 4, du présent règlement, la période de rétention ne dépasse pas la période visée au point a) du présent paragraphe et est incluse dans le calcul des durées maximales de rétention fixées à l'article 15, paragraphe 5 et 6, de la directive 2008/115/CE.*
2. *Le paragraphe 1 du présent article s'applique également aux demandeurs, aux ressortissants de pays tiers et aux apatrides soumis à la procédure d'asile à la frontière dont la demande a été rejetée avant l'adoption de la décision d'exécution du Conseil visée à l'article 4, paragraphe 3, du règlement (UE) 2024/...⁺, qui n'ont pas le droit de rester et qui ne sont pas autorisés à rester après l'adoption de cette décision d'exécution.*

⁺ *JO: veuillez insérer, dans le corps du texte, le numéro du règlement figurant dans le document PE-CONS 19/24. (2020/0277(COD)).*

3. *Les organisations et les personnes autorisées par le droit national à fournir des conseils et des avis ont un accès effectif aux demandeurs placés dans les centres de rétention ou présents aux points de passage frontaliers. Les États membres peuvent imposer des limitations à ces actions lorsqu'en vertu du droit national, ces limitations sont objectivement nécessaires à la sécurité, à l'ordre public ou à la gestion administrative d'un centre de rétention, pour autant que ledit accès n'en soit pas ainsi considérablement restreint ou rendu impossible.*

Article 7

Règles de procédure

Lorsqu'un État membre estime qu'il se trouve dans une situation de crise, telle qu'elle est définie à l'article 1^{er}, paragraphe 4, du règlement (UE) .../...⁺, il peut présenter une demande visant à appliquer les dérogations prévues à l'article 6 du présent règlement. Lorsqu'un État membre présente une telle demande, les articles 2 à 6 et l'article 17, paragraphes 3 et 4, du règlement (UE) 2024/...⁺ s'appliquent, selon le cas. Lorsqu'une procédure visant à obtenir une dérogation a déjà été engagée en vertu de l'article 2 du règlement (UE) 2024/...⁺, les États membres peuvent présenter une demande visant à appliquer les dérogations prévues à l'article 6 du présent règlement dans le cadre de ladite procédure.

Article 8

Dispositions spécifiques et garanties

Un État membre qui applique la dérogation prévue à l'article 6 informe dûment les ressortissants de pays tiers ou les apatrides concernés, dans une langue qu'ils comprennent ou dont on peut raisonnablement supposer qu'ils la comprennent, des mesures appliquées et de la durée des mesures.

⁺ JO: veuillez insérer, dans le corps du texte, le numéro du règlement figurant dans le document PE-CONS 19/20 (2020/0277 (COD)).

CHAPITRE IV

MODIFICATIONS DU RÈGLEMENT (UE) 2021/1148

Article 9

Modifications du règlement (UE) 2021/1148

Le règlement (UE) 2021/1148 est modifié comme suit:

1) *À l'article 2, le point suivant est ajouté:*

"11) "action de solidarité": une action dont le champ d'application est défini à l'article 56, paragraphe 2, point b), du règlement (UE) 2024/... du Parlement européen du Conseil⁺, financée par des contributions financières fournies par les États membres, visées à l'article 64, paragraphe 1, dudit règlement.

** Règlement (UE) 2024/... du Parlement européen et du Conseil du ... 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 (JO L, ..., ELI:...).".*

2) *À l'article 10, le paragraphe suivant est ajouté:*

"3. Le soutien au titre du présent règlement peut être financé, aux fins d'actions de solidarité, par des contributions des États membres et d'autres donateurs publics ou privés en tant que recettes affectées externes conformément à l'article 21, paragraphe 5, du règlement financier."

3) *À l'article 12, le paragraphe suivant est inséré:*

"7 bis. La contribution du budget de l'Union peut être portée à 100 % du total des dépenses éligibles pour les actions de solidarité."

4) *À l'article 29, paragraphe 2, premier alinéa, le point suivant est inséré:*

⁺ *JO: veuillez insérer, dans le corps du texte, le numéro du règlement figurant dans le document PE-CONS 21/24 (2020/0279(COD)) ainsi que, dans la note de bas de page, le numéro, la date, et la référence de publication au JO dudit règlement.*

"a bis) la mise en œuvre d'actions de solidarité, y compris une ventilation des contributions financières par action et une description des principaux résultats obtenus grâce au financement;"

5) *À l'annexe II, point 1, le point suivant est ajouté:*

"h) le soutien aux actions de solidarité, conformément au champ d'intervention du soutien défini au point 1 de l'annexe III."

6) *L'annexe VI est modifiée comme suit:*

a) *dans le tableau 1, point I, le code suivant est ajouté:*

"030 Actions de solidarité";

b) *le tableau 3 est modifié comme suit:*

i) *les codes 005 et 006 sont remplacés par le texte suivant:*

"005 Régime de transit spécial visé à l'article 17

006 Actions couvertes par l'article 85, paragraphe 2, du règlement (UE) 2018/1240";

ii) *les codes suivants sont ajoutés:*

"007 Actions couvertes par l'article 85, paragraphe 3, du règlement (UE) 2018/1240

008 Aide d'urgence

009 Actions de solidarité".

CHAPITRE V

DISPOSITIONS FINALES

Article 10

Contestation par les autorités publiques

Le présent règlement n'affecte pas la possibilité qu'ont les autorités publiques de contester les décisions administratives ou judiciaires comme le prévoit le droit national.

Article 11

Calcul des délais

Tout délai prescrit dans le présent règlement est calculé comme suit:

- a) un délai exprimé en jours, en semaines ou en mois doit être calculé à partir du moment où survient un événement ou a lieu un acte, le jour au cours duquel survient cet événement ou a lieu cet acte n'est pas compté dans le délai;*
- b) un délai exprimé en semaines ou en mois prend fin à l'expiration du jour qui, dans la dernière semaine ou dans le dernier mois, porte la même dénomination ou le même chiffre respectivement, que le jour au cours duquel est survenu l'événement ou a eu lieu l'acte à partir duquel le délai est à calculer; lorsque, dans un délai exprimé en mois, le jour déterminé pour son expiration fait défaut dans le dernier mois du délai, le délai prend fin à minuit le dernier jour de ce dernier mois;*
- c) les délais comprennent les samedis, les dimanches et les jours fériés légaux de l'État membre concerné; lorsqu'un délai prend fin un samedi, un dimanche ou un jour férié légal, le jour ouvrable suivant est compté comme le dernier jour du délai.*

Article 12

Mesures transitoires

Au plus tard le ... [trois mois après l'entrée en vigueur du présent règlement], la Commission, en étroite coopération avec les États membres et les organes et organismes compétents de l'Union, présente un plan commun de mise en œuvre au Conseil pour veiller à ce que les États membres soient correctement préparés à mettre en œuvre le chapitre II du présent règlement au plus tard le ... [le premier jour du vingt-cinquième mois suivant l'entrée en vigueur du présent règlement], en évaluant toutes lacunes recensées et toutes mesures opérationnelles requises, et en informe le Parlement européen.

Sur la base de ce plan commun de mise en œuvre, au plus tard le ... [six mois après l'entrée en vigueur du présent règlement], chaque État membre établit, avec le soutien de la Commission et des organes et organismes compétents de l'Union, un plan national de mise en œuvre fixant les actions et le calendrier de leur mise en œuvre. Chaque État membre achève la mise en œuvre de son plan au plus tard le ... [le premier jour du vingt-cinquième mois suivant l'entrée en vigueur du présent règlement].

Aux fins de la mise en œuvre du présent article, les États membres peuvent recourir au soutien des organes et organismes compétents de l'Union, et les Fonds de l'Union peuvent apporter un soutien financier aux États membres, conformément aux actes juridiques régissant ces organes, organismes et Fonds.

La Commission suit de près la mise en œuvre des plans nationaux de mise en œuvre.

Article 13

Suivi et évaluation

Au plus tard le ... [deux ans à compter de la date d'application du présent règlement] et tous les cinq ans par la suite, la Commission fait rapport au Parlement européen et au Conseil sur l'application du présent règlement dans les États membres et, le cas échéant, propose des modifications.

Les États membres communiquent à la Commission, à sa demande, les informations nécessaires à l'établissement de son rapport, au plus tard le ... [neuf mois avant la date mentionnée au premier alinéa].

Article 14

Entrée en vigueur et application

1. Le présent règlement entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au Journal officiel de l'Union européenne.
2. Le présent règlement s'applique à partir du ... [*deux ans* après la date de son entrée en vigueur].

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans les États membres conformément aux traités.

Fait à ..., le

Par le Parlement européen

La présidente

Par le Conseil

Le président

26.3.2024

AVIS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES JURIDIQUES SUR LA BASE JURIDIQUE

M. Juan Fernando López Aguilar
Président
Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures
BRUXELLES

Objet: Avis sur la base juridique de la proposition de règlement établissant une procédure de retour à la frontière et modifiant le règlement (UE) 2021/1148 (COM(2016)0467 – C9-0039/2024 – 2016/0224B(COD))

Monsieur le Président,

Par lettre du 15 février 2024¹, le président de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE) a invité la commission des affaires juridiques (JURI), conformément à l'article 40, paragraphe 2, du règlement intérieur, à donner son avis sur la pertinence, entre autres, de la base juridique de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant une procédure de retour à la frontière et modifiant le règlement (UE) 2021/1148 (ci-après le «règlement proposé»).

La commission JURI examinera la question susmentionnée au cours de sa réunion extraordinaire du 11 mars 2024.

I - Contexte

En décembre 2023, le Parlement européen et le Conseil sont parvenus à un accord provisoire sur les propositions législatives figurant dans le nouveau pacte sur la migration et l'asile² présenté par la Commission en septembre 2020. Ce pacte comprenait également une proposition modifiée de règlement instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE³ (ci-après le «règlement sur les procédures d'asile») et une proposition de règlement visant à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure dans le domaine de la migration et de l'asile⁴ (ci-après le «règlement visant à faire face aux situations de crise»).

À la suite de l'accord provisoire, les services juridiques du Parlement européen et du Conseil ont été invités à évaluer le résultat des négociations interinstitutionnelles et à formuler des

¹ D(2024)5159.

² Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur un nouveau pacte sur la migration et l'asile (COM(2020)0609 du 23.9.2020).

³ COM(2016)0467 du 13.7.2016 et COM(2020)0611 modifié du 23.9.2020 (2016/0224A(COD)).

⁴ COM(2020)0613 du 23.9.2020 (2020/0277(COD)).

recommandations techniques visant à garantir le respect du fonctionnement et de la cohérence de l'acquis de Schengen.

À l'issue de cette évaluation, les services juridiques ont recommandé que les dispositions présentant un intérêt pour l'espace Schengen soient intégrées à un acte autonome. Il en a résulté le règlement proposé, qui comprend essentiellement les dispositions relatives à la procédure de retour à la frontière, négociées et convenues à titre provisoire dans le cadre du règlement sur les procédures d'asile, ainsi que des dérogations au règlement visant à faire face aux situations de crise et des modifications de l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas, établi par le règlement (UE) 2021/1148⁵. Lors de la réunion du groupe de contact «Asile» avec les cinq présidences tournantes du Conseil⁶, le Parlement européen et le Conseil ont approuvé provisoirement cette recommandation et le règlement proposé qui en résulte sous la forme d'un projet d'acte autonome. La commission LIBE a ensuite introduit une demande d'avis de la commission JURI sur l'opportunité d'utiliser l'article 77, paragraphe 2, et l'article 79, paragraphe 2, point c), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE) comme base juridique du règlement proposé.

II – Articles pertinents des traités

Le chapitre 2 («Politiques relatives aux contrôles aux frontières, à l'asile et à l'immigration») du titre V de la troisième partie du traité FUE contient entre autres les dispositions suivantes (mise en gras ajoutée par nos soins):

*Article 77
(ex-article 62 TCE)*

1. *L'Union développe une politique visant:*
 - a) *à assurer l'absence de tout contrôle des personnes, quelle que soit leur nationalité, lorsqu'elles franchissent les frontières intérieures;*
 - b) *à assurer le contrôle des personnes et la surveillance efficace du franchissement des frontières extérieures;*
 - c) *à mettre en place progressivement un système intégré de gestion des frontières extérieures.*
2. ***Aux fins du paragraphe 1, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, adoptent les mesures portant sur:***
 - a) ***la politique commune de visas et d'autres titres de séjour de courte durée;***

⁵ Règlement (UE) 2021/1148 du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2021 établissant, dans le cadre du Fonds pour la gestion intégrée des frontières, l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas (JO L 251 du 15.7.2021, p. 48).

⁶ Format établi dans le cadre de la feuille de route conjointe du Parlement européen et du Conseil pour les négociations sur le RAEC et le nouveau pacte sur la migration et l'asile, signée en septembre 2022.

- b) les contrôles auxquels sont soumises les personnes franchissant les frontières extérieures;*
- c) les conditions dans lesquelles les ressortissants des pays tiers peuvent circuler librement dans l'Union pendant une courte durée;*
- d) toute mesure nécessaire pour l'établissement progressif d'un système intégré de gestion des frontières extérieures;*
- e) l'absence de tout contrôle des personnes, quelle que soit leur nationalité, lorsqu'elles franchissent les frontières intérieures.*

(...)

Article 79
(ex-article 63, points 3 et 4, TCE)

- 1. L'Union développe une politique commune de l'immigration visant à assurer, à tous les stades, une gestion efficace des flux migratoires, un traitement équitable des ressortissants de pays tiers en séjour régulier dans les États membres, ainsi qu'une prévention de l'immigration illégale et de la traite des êtres humains et une lutte renforcée contre celles-ci.*
- 2. Aux fins du paragraphe 1, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, adoptent les mesures dans les domaines suivants:*
 - a) les conditions d'entrée et de séjour, ainsi que les normes concernant la délivrance par les États membres de visas et de titres de séjour de longue durée, y compris aux fins du regroupement familial;*
 - b) la définition des droits des ressortissants des pays tiers en séjour régulier dans un État membre, y compris les conditions régissant la liberté de circulation et de séjour dans les autres États membres;*
 - c) l'immigration clandestine et le séjour irrégulier, y compris l'éloignement et le rapatriement des personnes en séjour irrégulier;*
 - d) la lutte contre la traite des êtres humains, en particulier des femmes et des enfants.*

(...)

III – Jurisprudence de la Cour de justice de l’Union européenne sur le choix de la base juridique

La Cour de justice a pour usage de considérer la question de la base juridique appropriée comme revêtant une importance de nature constitutionnelle, afin de garantir le respect du principe de l’attribution des compétences (article 5 du traité sur l’Union européenne) et de déterminer la nature et l’étendue des compétences de l’Union⁷.

Il est de jurisprudence constante que le choix de la base juridique d’un acte de l’Union ne dépend pas de la conviction d’une institution quant au but poursuivi, mais doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel, à savoir notamment le but et le contenu de l’acte⁸.

Si l’examen d’un acte démontre que celui-ci poursuit une double finalité ou qu’il a une double composante et si l’une de celles-ci est identifiable comme principale ou prépondérante, tandis que l’autre n’est qu’accessoire, cet acte doit être fondé sur une seule base juridique, à savoir celle exigée par la finalité ou la composante principale ou prépondérante⁹. À titre exceptionnel uniquement, s’il est établi que l’acte poursuit simultanément plusieurs objectifs, qui sont liés d’une façon indissociable, sans que l’un soit second et indirect par rapport à l’autre, un tel acte pourra être fondé sur les différentes bases juridiques correspondantes¹⁰. La condition sera toutefois que les procédures prévues pour l’une et l’autre de ces bases ne soient pas incompatibles et ne soient pas de nature à porter atteinte aux droits du Parlement européen¹¹.

IV – But et contenu du règlement proposé

Les explications relatives à l’objectif du règlement proposé figurent dans l’exposé des motifs de la proposition modifiée de règlement sur les procédures d’asile, que la Commission a présentée en 2020 dans le cadre du nouveau pacte sur la migration et l’asile. La Commission y a déclaré qu’elle «*n’estime pas utile d’apporter de grandes modifications à la proposition de 2016, sur laquelle les colégislateurs ont déjà considérablement avancé*», mais qu’elle a apporté «*des modifications ciblées à la proposition de 2016 afin de répondre à [des] défis spécifiques, qui favoriseront la réalisation des objectifs et établiront, en combinaison avec la proposition de règlement établissant un filtrage, une continuité entre toutes les étapes du processus de migration, de l’arrivée jusqu’au traitement des demandes d’asile et, le cas échéant, jusqu’au retour*» (soulignement ajouté). Lors du filtrage, les migrants seraient

⁷ Avis de la Cour de justice du 6 décembre 2001 («*Protocole de Cartagena*»), 2/00, ECLI:EU:C:2001:664, point 5.

⁸ Arrêt de la Cour de justice du 11 juin 1991, Commission/Conseil («*Dioxyde de titane*»), C-300/89, ECLI:EU:C:1991:244, point 10.

⁹ Arrêt de la Cour de justice du 22 octobre 2013, Commission/Conseil, C-137/12, ECLI:EU:C:2013:675, point 53 et jurisprudence citée.

¹⁰ Arrêt de la Cour de justice du 11 juin 1991, Commission/Conseil («*Dioxyde de titane*»), C-300/89, ECLI:EU:C:1991:244, points 13 et 17; arrêt de la Cour de justice du 23 février 1999, Parlement/Conseil, C-42/97, ECLI:EU:C:1999:81, point 38; avis de la Cour de justice du 6 décembre 2001 («*Protocole de Cartagena*»), 2/00, ECLI:EU:C:2001:664, point 23; arrêt de la Cour de justice du 10 janvier 2006, Commission/Conseil («*Convention de Rotterdam*»), C-94/03, ECLI:EU:C:2006:2; arrêt de la Cour de justice du 10 janvier 2006, Commission/Parlement et Conseil, C-178/03, ECLI:EU:C:2006:4, points 36 et 43.

¹¹ Arrêt de la Cour de justice du 11 juin 1991, Commission/Conseil, C-300/89, ECLI:EU:C:1991:244, points 17 à 25; arrêt de la Cour de justice du 3 décembre 1996, Portugal/Conseil, C-268/94, ECLI:EU:C:1996:461.

enregistrés et filtrés afin de déterminer leur identité ainsi que les risques qu'ils posent en matière de santé et de sécurité. Par la suite, les migrants seraient orientés vers «*la procédure appropriée, que ce soit l'asile, le refus d'entrée ou le retour*» (soulignement ajouté). Enfin, il serait déterminé si la demande d'asile doit être examinée sans que le demandeur soit autorisé à entrer sur le territoire de l'État membre, dans le cadre d'une procédure d'asile à la frontière ou d'une procédure d'asile régulière. En cas de recours à une procédure d'asile à la frontière, s'il était établi que l'individu n'avait pas besoin de protection, une procédure de retour à la frontière suivrait.

C'est en suivant cette conception de la procédure à la frontière que la Commission a modifié le règlement sur les procédures d'asile en insérant des dispositions sur le retour des ressortissants de pays tiers par la création d'une procédure à la frontière pour effectuer ces retours et ajouté l'article 79, paragraphe 2, point c), du traité FUE comme base juridique du règlement sur les procédures d'asile. Sous la première puce concernant la base juridique au point 2 de l'exposé des motifs de la modification de 2020 de la proposition de règlement sur les procédures d'asile, la Commission a expliqué que les bases juridiques dudit règlement «*sont l'article 78, paragraphe 2, point d), et l'article 79, paragraphe 2, point c), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Elles prévoient, respectivement, l'adoption de mesures pour des procédures communes d'octroi et de retrait du statut uniforme d'asile ou de protection subsidiaire et l'adoption de mesures concernant l'immigration illégale et le séjour irrégulier, notamment l'éloignement et le rapatriement des personnes en séjour irrégulier*», et qu'il «*est nécessaire d'ajouter la seconde base juridique, afin de prévoir des dispositions particulières réglementant le retour des demandeurs d'asile écartés, notamment en ce qui concerne l'adoption conjointe d'une décision de retour faisant suite à une décision négative relative à une demande, le recours conjoint prévu contre de telles décisions ainsi que les procédures homogènes d'asile et de retour à la frontière*».

Au cours des négociations interinstitutionnelles, les colégislateurs se sont mis d'accord à titre provisoire sur la procédure de retour à la frontière dans le cadre du règlement sur les procédures d'asile, y compris sur les articles 41 octies et 41 nonies concernant, respectivement, la procédure à la frontière pour l'exécution des retours et la rétention. Toutefois, lors des étapes finales, les colégislateurs sont convenus que, pour des raisons liées à la «géométrie variable de Schengen», le règlement proposé devait être scindé en deux: alors que le premier texte engloberait toutes les dispositions établissant une procédure commune de protection internationale dans l'Union (c'est-à-dire le règlement sur les procédures d'asile), les dispositions relatives à la procédure de retour à la frontière seraient supprimées et inscrites dans le deuxième texte (le règlement proposé objet du présent avis).

Il en résulte un acte autonome dont l'objectif est «*de rationaliser, de simplifier et d'harmoniser les modalités procédurales des États membres en instituant une procédure de retour à la frontière*». Les considérants de la proposition de règlement précisent également qu'«*afin d'assurer la continuité entre la procédure d'asile et la procédure de retour, cette dernière devrait également être engagée dans le cadre d'une procédure à la frontière*». Le règlement proposé clarifie également le lien avec la directive relative au retour «régulier»¹². Il prévoit des règles relatives au placement en rétention d'une personne qui n'a plus le droit de

¹² 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 (JO L 348 du 24.12.2008, p. 98).

rester et qui n'a pas été autorisée à rester, aux fins d'empêcher l'entrée sur le territoire et d'effectuer un retour. La procédure de retour à la frontière devrait également «*faciliter, dans une situation de crise, le retour des ressortissants de pays tiers ou apatrides en séjour irrégulier dont les demandes ont été rejetées dans le contexte d'une crise [...] et qui n'ont pas le droit de rester et ne sont pas autorisés à rester*». Cela ressort du dispositif, et notamment des articles 4, 5 et 6 sur, respectivement, la procédure de retour à la frontière, la rétention et les mesures applicables à la procédure de retour à la frontière dans une situation de crise.

Enfin, le règlement proposé modifie également l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas, établi par le règlement (UE) 2021/1148¹³ (article 9), afin de permettre de mobiliser cet instrument pour soutenir les efforts déployés par les États membres pour appliquer le règlement proposé.

V – Analyse

Le règlement proposé contient essentiellement les articles 41 octies et 41 nonies du règlement sur les procédures d'asile (articles 4 et 5 du règlement proposé) et l'article 14 du règlement visant à faire face aux situations de crise (article 6 du règlement proposé), ainsi que les considérants correspondants. Toutes ces dispositions portent sur le retour des ressortissants de pays tiers qui faisait initialement partie de la convention de Schengen (articles 23 et 24) dans le chapitre 4 du titre II intitulé «*Suppression des contrôles aux frontières intérieures et circulation des personnes*». Elles font donc incontestablement partie de l'acquis de Schengen, mais n'ont pas été inscrites dans un acte pertinent pour Schengen.

Il est essentiel de préserver le caractère opérationnel et la cohérence de l'acquis de Schengen¹⁴, ainsi que son plein respect, d'une part, des protocoles JAI pertinents¹⁵ et, d'autre part, des accords d'association de Schengen conclus par l'Union avec la Norvège, l'Islande, la Suisse et le Liechtenstein. En outre, tous les retours de ressortissants de pays tiers à partir de l'espace Schengen doivent être considérés comme un développement de l'acquis de Schengen, puisque tous les ressortissants de pays tiers qui entrent dans l'espace Schengen sont aussi soumis aux conditions d'entrée uniformes énoncées dans le code frontières Schengen.

La procédure de retour à la frontière, y compris en situation de crise, devrait donc également être considérée comme faisant partie de l'acquis de Schengen relatif à la gestion intégrée des frontières. Ces dispositions semblent donc avoir été incluses à juste titre, avec leurs considérants respectifs, dans un acte autonome pertinent pour Schengen, fondé avec raison sur l'article 79, paragraphe 2, point c), du traité FUE.

¹³ Règlement (UE) 2021/1148 du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2021 établissant, dans le cadre du Fonds pour la gestion intégrée des frontières, l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas (JO L 251 du 15.7.2021, p. 48).

¹⁴ Voir, entre autres, l'arrêt de la Cour du 26 octobre 2010, Royaume-Uni/Conseil («VIS»), C-482/08, ECLI:EU:C:2010:631, point 48, dans lequel la Cour fait référence à «*la nécessaire cohérence de [l']acquis [de Schengen] et [...] [à] la nécessité de maintenir cette cohérence dans sa possible évolution*»; voir également les points 49 et 58 de cet arrêt.

¹⁵ Protocoles (n° 19) sur l'acquis de Schengen intégré dans le cadre de l'Union européenne, (n° 21) sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande à l'égard de l'espace de liberté, de sécurité et de justice et (n° 22) sur la position du Danemark.

En outre, les modifications du règlement (UE) 2021/1148 ont également été intégrées dans le règlement proposé afin de modifier l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas, mobilisé pour soutenir les États membres dans les efforts qu'ils déploient aux fins d'une gestion européenne intégrée des frontières extérieures solide et efficace. L'article 77, paragraphe 2, du traité FUE sert de base juridique pour les mesures relatives, entre autres, aux visas, aux contrôles aux frontières, au système de gestion intégrée des frontières de l'Union et à l'absence de contrôles aux frontières intérieures. Cette disposition semble donc être correctement utilisée en plus de l'article 79, paragraphe 2, point c), du traité FUE, étant donné que les objectifs poursuivis sont intrinsèquement liés et que l'un n'est pas simplement second et indirect par rapport à l'autre. L'utilisation de la double base juridique serait donc conforme aux critères mentionnés au point III de la présente note.

VI – Conclusions et recommandation

Au cours de sa réunion du 11 mars 2024, la commission des affaires juridiques a donc décidé, par 17 voix pour, aucune voix contre et une abstention¹⁶, de faire savoir à la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures que l'article 79, paragraphe 2, point c), et l'article 77, paragraphe 2, du traité FUE, semblent constituer une base juridique appropriée pour le règlement proposé.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Adrián Vázquez Lázara

¹⁶ Étaient présents au moment du vote final: Adrián Vázquez Lázara (président), Marion Walsmann (vice-présidente), Lara Wolters (vice-présidente), Alessandra Basso, Ilana Cicurel, Ibán García Del Blanco, Pascal Durand, Daniel Freund (suppléant Sergey Lagodinsky, conformément à l'article 209, paragraphe 7), Heidi Hautala, Pierre Karleskind, Gilles Lebreton, Maria-Manuel Leitão-Marques, Karen Melchior, Sabrina Pignedoli, René Repasi, Franco Roberti, Michaela Šojdrová (suppléant Jiří Pospíšil, conformément à l'article 209, paragraphe 7), Axel Voss et Javier Zarzalejos.

**ANNEXE: ENTITÉS OU PERSONNES
DONT LE RAPPORTEUR POUR AVIS A REÇU DES CONTRIBUTIONS**

Le rapporteur pour avis déclare, sous sa responsabilité exclusive, n'avoir reçu aucune contribution d'une entité ou personne devant être indiquée dans la présente annexe en vertu de l'article 8 de l'annexe I du règlement intérieur.

PROCÉDURE DE LA COMMISSION COMPÉTENTE AU FOND

Titre	Mise en place d'une procédure de retour à la frontière et modification du règlement (UE) 2021/1148
Références	COM(2016)0467 – C9-0039/2024 – 2016/0224B(COD)
Date de la présentation au PE	13.7.2016
Commission compétente au fond Date de l'annonce en séance	LIBE 29.2.2024
Rapporteurs Date de la nomination	Fabienne Keller 9.11.2020
Contestation de la base juridique Date de l'avis JURI	JURI 11.3.2024
Date de l'adoption	14.2.2024
Résultat du vote final	+: 40 -: 23 0: 4
Membres présents au moment du vote final	Abir Al-Sahlani, Konstantinos Arvanitis, Malik Azmani, Pietro Bartolo, Vladimír Bilčík, Malin Björk, Vasile Blaga, Ioan-Rareș Bogdan, Karolin Braunsberger-Reinhold, Saskia Brimont, Jorge Buxadé Villalba, Damien Carême, Patricia Chagnon, Lena Düpont, Cornelia Ernst, Laura Ferrara, Nicolaus Fest, Maria Grapini, Sylvie Guillaume, Evin Incir, Sophia in 't Veld, Patryk Jaki, Marina Kaljurand, Assita Kanko, Fabienne Keller, Alice Kuhnke, Jeroen Lenaers, Juan Fernando López Aguilar, Erik Marquardt, Nadine Morano, Javier Moreno Sánchez, Emil Radev, Karlo Ressler, Isabel Santos, Birgit Sippel, Sara Skytvedal, Tineke Strik, Ramona Strugariu, Tomas Tobé, Milan Uhrík, Tom Vandendriessche, Elissavet Vozemberg-Vrionidi, Jadwiga Wiśniewska, Elena Yoncheva, Javier Zarzalejos
Suppléants présents au moment du vote final	Patricia Caro Maya, Romeo Franz, Balázs Hidvéghi, Leopoldo López Gil, Jaak Madison, Matjaž Nemeč, Carina Ohlsson, Philippe Olivier, Róza Thun und Hohenstein, Dragoș Tudorache, Charlie Weimers, Juan Ignacio Zoido Álvarez
Suppléants (art. 209, par. 7) présents au moment du vote final	Mathilde Androuët, Laura Ballarín Cereza, Chiara Gemma, Svenja Hahn, Antonio López-Istúriz White, Gabriel Mato, Francisco José Millán Mon, Javier Nart, Nacho Sánchez Amor, Michal Wiezik
Date du dépôt	4.4.2024