

ÉTUDE D'IMPACT

PROJET DE LOI

habilitant le Gouvernement à prendre, par ordonnances, les adaptations rendues nécessaires par l'entrée en application des règlements (UE) n° s 2024/1347, 2024/1348, 2024/1349, 2024/1350, 2024/1351, 2024/1352, 2024/1356, 2024/1358, 2024/1359 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024, et les dispositions nécessaires à la transposition de la directive (UE) 2024/1346 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024

NOR : INTV2608473L/Bleue

7 avril 2026

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GENERALE	4
TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS	10
TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION	10
ARTICLE UNIQUE – HABILITATIONS A LEGIFERER PAR ORDONNANCE POUR LES MESURES PERMETTANT LA MISE EN ŒUVRE DU PACTE SUR LA MIGRATION ET L'ASILE	11

INTRODUCTION GENERALE

La France connaît ces trois dernières années un niveau historiquement élevé de demandes d'asile, compris entre 150 000 et 167 000 demandes (avec réexamens) enregistrées par an en guichet unique pour demandeurs d'asile (GUDA), dont 123 000 à 147 500 premières demandes.

Le nombre d'introductions auprès de l'autorité de détermination, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), a augmenté et atteint un pic historique en 2024 (130 030 premières demandes introduites, en hausse de 5 % par rapport à 2023). Les demandes de réexamen (demandes ultérieures) enregistrées en GUDA ont progressé de 18 % entre 2024 et 2025 (27 949 demandes de réexamens en 2025). La tendance a été similaire à l'OFPRA avec une progression de 43 % (33 710 demandes de réexamens) sur la même période. La part des réexamens dans la demande globale a augmenté durant les trois dernières années (11 % des demandes globales en GUDA en 2022 et 18 % en 2025).

En 2025, en dépit d'un tassement de la demande d'asile par rapport à 2024 (en GUDA, le nombre de primo-demandes est ainsi en baisse de 7,8 % par rapport à 2024 - 123 499 primo-demandes contre 133 955), la France se place en deuxième position au niveau européen, derrière l'Allemagne (19,7%) et devant l'Espagne (17,4%) et l'Italie (16,2%), représentant 18 % de la demande totale enregistrée dans l'Union Européenne (UE).

Le nombre élevé de demandes d'asile enregistrées dans notre pays constitue un défi : garantir un système de traitement des demandes diligent, respectueux des droits des personnes, propice à une intégration réussie des personnes ayant obtenu la protection internationale et l'éloignement de celles ayant été déboutées et ne disposant d'aucun autre droit à demeurer sur notre territoire.

Le législateur national est intervenu à plusieurs reprises pour garantir la résilience de notre système d'asile.

La loi du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie a notamment mis en place une orientation régionale directive des demandeurs d'asile, à travers un schéma national d'accueil précisant la part des demandeurs d'asile accueillis dans chaque région ainsi que la répartition des lieux d'hébergement qui leur sont destinés.

La loi du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, a prévu le déploiement progressif de pôles territoriaux dénommés « France asile » après mise en place de trois sites pilotes, en remplacement des guichets uniques des demandeurs d'asile (GUDA). Ces pôles doivent permettre en un même lieu et une temporalité

continue, l'enregistrement du demandeur d'asile par la préfecture, l'ouverture de droits par l'Office français de l'immigration et l'intégration (OFII) et l'introduction de la demande auprès de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA).

L'organisation de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) a été réformée, avec la création de chambres territoriales de la CNDA et la généralisation du juge unique.

Enfin, le contentieux des étrangers (qui représente 46% de l'activité des tribunaux administratifs et 55 % de celle des cours administratives d'appel) a été simplifié.

En parallèle, les moyens dévolus à l'OFPRA ont été augmentés de façon sensible : afin d'accélérer le délai d'instruction, le plafond d'emploi de l'établissement a été relevé de 200 ETPT en 2020, avant un nouveau renfort de 29 ETPT en 2025 et de 41 ETPT en 2026. En 2021, l'office a rendu 139 810 décisions. Ce niveau d'activité a placé la France au premier rang européen en matière de décisions rendues sur des demandes d'asile, selon Eurostat. L'office a maintenu par la suite un haut niveau de performance avec 134 513 décisions en 2022, 136 751 en 2023 et 141 911 en 2024. En 2025, l'OFPRA a rendu 156 590 décisions, en hausse de 10,3 % par rapport à 2024. Il s'agit du plus haut niveau d'activité jamais atteint par l'office.

En sus des emplois créés pour l'instruction des demandes d'asile, l'OFPRA a bénéficié de 8 ETP supplémentaires en 2023, puis de 16 en 2024, pour soutenir la mission de protection juridique et administrative des réfugiés. Ces renforts ont permis de réduire le délai moyen de délivrance des premiers actes d'état civil, passé de 11,7 mois en 2023 à 9,1 mois fin 2025.

Les capacités d'hébergement destinées aux demandeurs d'asile et aux bénéficiaires de la protection internationale (BPI) vulnérables ont également connu une forte augmentation à la suite de la crise migratoire de 2015. Le nombre de places est ainsi passé de 82 762 en 2017 à 119 787 en 2024 (dont 12 268 dédiées aux BPI) soit +45%. Fin 2025, le volume de places est inférieur de 6 092 places au volume disponible fin 2024 : conformément à la loi de finances initiales pour 2025, et à la contribution du programme à la trajectoire de redressement des finances publiques, les crédits inscrits pour le parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des bénéficiaires de la protection internationale ont été diminués de 44,8 M€ Toutefois, grâce à un effort important de pilotage, depuis mi-2022, environ 5 000 places ont pu être « récupérées » grâce à une réduction du taux d'indisponibilité des structures, ce qui a permis d'améliorer le taux d'hébergement des bénéficiaires des conditions matérielles d'accueil en 2024 et de lutter contre la constitution de campements dans l'espace public. Ces défis que connaît notre pays sont aussi des défis que l'Union européenne dans son ensemble doit relever. En 2024 comme en 2025, la primo-demande d'asile a représenté près d'1 million de demandes (911 375 en 2024 et 822 000 en 2025), contre

564 680 en 2017 et 628 930 en 2019. Le niveau atteint avant la crise sanitaire a donc été largement dépassé.

Pour les relever, une approche coordonnée entre les États membres est indispensable, qu'il s'agisse des États membres de première entrée comme des États membres destinataires de mouvements secondaires.

C'est la raison d'être du Pacte européen pour la migration et l'asile : adopté le 14 mai 2024 par le Conseil de l'UE, le Pacte, composé de neuf règlements et d'une directive, s'appuie sur les propositions de réforme antérieures dans le domaine de la migration et les modifie, en proposant une approche globale visant à renforcer et intégrer les principales politiques de l'UE en matière de migration, d'asile, de gestion des frontières et d'intégration, tout en offrant aux pays de l'UE la souplesse nécessaire pour s'adapter aux caractéristiques de chacun.

Ce paquet législatif de grande ampleur rénove le régime d'asile européen commun issu du deuxième « paquet » asile de 2013. Il est entré en vigueur le 22 juin 2024 et doit entrer en application dans l'ensemble des États membres entre le 12 et le 24 juin 2026 suivant les textes. Sa clé de voûte réside dans un équilibre entre responsabilité et solidarité. Il repose sur trois piliers.

1° Le Pacte sur la migration et l'asile renforce significativement les contrôles aux frontières extérieures de l'Union, ce qui constitue une priorité pour la France.

Tout ressortissant de pays tiers (RPT) franchissant irrégulièrement les frontières extérieures de l'Union fera l'objet d'un filtrage à la frontière afin d'effectuer des contrôles d'identité, sécuritaires et sanitaires à la suite desquels sera dressé un formulaire visant à l'orienter vers la procédure la plus adaptée. Cette procédure concerne également les demandeurs d'asile se présentant aux points de passages frontaliers et ne remplissant pas les conditions d'entrée. Les étrangers en situation irrégulière interpellés sur le territoire national et n'ayant pas été filtrés au préalable en feront également l'objet. Ce filtrage vise à effectuer des contrôles d'identité, sécuritaires et sanitaire à la suite desquels l'intéressé sera orienté vers la procédure la plus adaptée.

A l'issue du filtrage à la frontière, l'étranger pourra être placé en procédure d'asile à la frontière. Celle-ci devient obligatoire en cas de risque pour l'ordre public, de fraude ou lorsque le demandeur est ressortissant d'un pays pour lequel le taux de protection est inférieur à 20 %, et plus généralement pour les demandeurs qui relèveraient de procédures accélérées sur le territoire national. En cas de placement en procédure d'asile à la frontière, le demandeur bénéficiera de garanties, visant notamment à préserver l'unité de la famille. De plus, les mineurs non accompagnés (MNA) ne représentant pas un risque sécuritaire sont exclus du champ d'application de la procédure d'asile à la frontière. A tout moment et au cas par cas, la procédure à la

frontière cessera d'être appliquée si l'autorité de détermination considère que les motifs justifiant d'appliquer cette procédure ne sont plus applicables, ou si le soutien nécessaire (accueil, garanties procédurales, raisons médicales) ne peut pas être fourni au demandeur.

Si le demandeur obtient une protection internationale à l'issue de la procédure, qui implique un examen au fond, il sera autorisé à entrer sur le territoire et le processus d'intégration sera engagé. Sinon, un refus d'entrée sera émis et il devra être réacheminé vers le pays de provenance. Le demandeur pourra introduire un recours contre la décision de rejet et demander la suspension de l'exécution du refus d'entrée jusqu'à l'issue de son recours.

2° Le Pacte vise aussi à la mise en œuvre de procédures plus efficaces. Dans l'ensemble des textes du Pacte, les délais procéduraux ont été raccourcis, qu'il s'agisse de l'accès à la procédure, des échanges entre États membres pour déterminer la responsabilité de l'examen de la demande ou des délais d'instruction dans les autorités de détermination.

Des nouveaux cas de placement en procédure accélérée ont été créés, notamment pour les ressortissants de pays d'origine qui sont peu protégés au niveau de l'Union (taux de protection inférieur à 20 %), ce qui couvre plus de 50 % de la demande d'asile en France.

Par ailleurs, les délais de recours sont désormais encadrés par le droit de l'Union, entre cinq et dix jours en cas de placement en procédure accélérée ou de décision d'irrecevabilité, et entre deux semaines et un mois en procédure normale. Le Pacte instaure également un cadre juridique pour demander la suspension de l'exécution des décisions de retour, dans la mesure où le demandeur ne dispose pas d'un droit de rester durant la phase juridictionnelle.

En outre, les règles procédurales de mise en œuvre du système Dublin ont été amendées afin de faciliter et de fluidifier le processus de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande. Ainsi, lorsqu'un État membre sera déjà indiqué comme responsable dans le système Eurodac, les reprises en charge ne s'effectueront plus sur la base de requêtes adressées, mais sur simple notification. Par ailleurs, si les critères de détermination de l'État membre responsable n'ont que peu évolué, les durées de responsabilité ont pour la plupart été allongées : celle déclenchée par le franchissement irrégulier d'une frontière extérieure de l'Union passera ainsi de 12 à 20 mois.

Le système Dublin sera en outre soutenu par une refonte complète du système d'information Eurodac, qui intégrera de nouvelles fonctionnalités significatives (enregistrement des étrangers en situation irrégulière, identification des personnes,

entre autres) et permettra d'effectuer un suivi des personnes grâce à des fiches individuelles uniques recensant tous les signalements.

La mise en place du nouveau système Eurodac, dans un délai extrêmement contraint, constituera l'un des importants défis de la mise en œuvre du Pacte.

Enfin, les règles de limitation et de retrait des conditions matérielles d'accueil (CMA) ont été modifiées : la limitation des CMA est le principe et les cas de retrait sont strictement encadrés. Ainsi, elles ne seront retirées qu'en cas de violence dans un centre d'accueil ou lorsque le demandeur se sera vu notifier une décision de transfert dans le cadre de la procédure Dublin. La limitation des CMA sera quant à elle par exemple possible lorsque le demandeur abandonne la zone géographique à laquelle il est affecté, affectation géographique déjà prévue en droit français dans le cadre du schéma national d'accueil des demandeurs d'asile et d'intégration des réfugiés (SNADAR). Ces dispositions dissuasives visent à limiter les mouvements secondaires.

3° Enfin, le Pacte renforce les garanties accordées aux demandeurs, en assurant notamment la fourniture d'avis juridiques gratuits durant l'ensemble de la procédure de demande d'asile. Cela correspond, en France, à la fourniture d'une assistance juridique et administrative prévue dans les marchés publics des structures de premier accueil des demandeurs d'asile (SPADA).

La prise en compte de l'unité de la famille des demandeurs est renforcée dans l'ensemble des instruments du Pacte. Par exemple, dans le cadre de la procédure Dublin, un formulaire standardisé sera remis au demandeur en début de procédure afin d'aider les autorités dans la recherche des membres de la famille et la transmission des requêtes de prise en charge sur ces motifs familiaux.

Le présent projet de loi a donc pour objet d'adapter notre droit aux règlements qui constituent le Pacte et de transposer la 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 (dite directive « Accueil »).

Compte tenu du calendrier contraint et de la grande technicité des dispositions, l'option retenue est celle de l'habilitation à légiférer par ordonnance, prise sur le fondement de l'article 38 de la Constitution.

L'article unique du projet de loi prévoit trois habilitations à légiférer par ordonnance.

Le I de l'article unique autorise le Gouvernement à prendre, par voie d'ordonnance, les mesures relevant du domaine de la loi pour transposer la directive et prendre les adaptations rendues nécessaires par l'entrée en application des règlements européens.

Il fixe un délai d'habilitation de trois mois et un délai de ratification de deux mois.

Le II de l'article unique habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance les mesures, de la compétence de l'État et relevant du domaine de la loi, destinées à l'adaptation et à l'extension de ces mesures dans les collectivités qui relèvent des articles 73 et 74 de la Constitution, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises.

Il fixe un délai d'habilitation de six mois et un délai de ratification de deux mois.

Enfin, le III de l'article unique autorise le Gouvernement à prendre, par voie d'ordonnance, les mesures de coordination et de mises en cohérence rendues nécessaires par les dispositions des ordonnances prévue au I et au II.

Il fixe un délai d'habilitation de neuf mois et de ratification de deux mois.

TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
Article unique	Habilitations à légiférer par ordonnance pour les mesures permettant la mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile	Sans objet.	Sans objet.

TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
Article unique	Habilitations à légiférer par ordonnance pour les mesures permettant la mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile	Ordonnances	Ministère de l'Intérieur Direction générale des Etrangers en France (DGEF) Ministère des Outre-mer Direction générale des Outre-mer (DGOM) Ministère de la Justice Direction des Affaires civiles et du Sceau (DACCS)

Article unique – Habilitations à légiférer par ordonnance pour les mesures permettant la mise en œuvre du Pacte sur la migration et l’asile

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

➤ Présentation du Pacte européen sur la migration et l’asile (« Pacte »)

Le Pacte européen sur la migration et l’asile est un **ensemble de neuf règlements et une directive**. Il a été adopté en juin 2024, après presque 10 ans de négociations.

Le Pacte propose une approche globale¹ visant à renforcer et intégrer les principales politiques de l’Union européenne (UE) en matière de migration, d’asile, de gestion des frontières et d’intégration, tout en offrant aux pays de l’UE la souplesse nécessaire pour s’adapter aux caractéristiques de chacun. Ce paquet législatif de grande ampleur rénove le régime d’asile européen commun issu du deuxième « paquet Asile » de 2013. Ce paquet comprenait notamment :

- le [règlement \(UE\) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013](#), dit « règlement Dublin III », qui détermine l’État responsable de la demande d’asile, en l’occurrence celui qui a joué le rôle le plus important dans l’entrée du demandeur sur le territoire de l’UE ;
- le [règlement \(UE\) n° 603/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013](#) relatif à la création d'Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement (UE) n ° 604/2013 : ce système d’information a pour objet de permettre de déterminer plus facilement le pays de l’UE responsable du traitement d’une demande d’asile ;
- la [directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013](#) établissant des normes pour l’accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte), qui précise l’accès aux conditions d’accueil des demandeurs et donne des normes sur l’accès à la rétention et ses alternatives.

Les enjeux auxquels répond le Pacte européen sur la migration et l’asile de 2024 sont de plusieurs ordres :

- Un renforcement des frontières extérieures de l’UE, par, notamment, la mise en œuvre du filtrage et des procédures d’asile et de retour à la frontière ;
- Une accélération des procédures d’asile grâce à des délais procéduraux

¹ Dont le champ n’est pas circonscrit à la procédure d’asile.

raccourcis et à la création de nouveaux cas de placement en procédure accélérée, des règles procédurales de mise en œuvre du système Dublin amendées pour fluidifier et faciliter le processus de détermination de l'État membre responsable, et une modification des règles de limitation et de retrait des conditions matérielles d'accueil ;

- L'instauration d'un mécanisme de solidarité obligatoire, adaptable et pérenne au niveau de l'UE ;
- Des garanties accrues à l'égard des demandeurs, en assurant notamment une meilleure prise en compte de leurs besoins particuliers.

➤ Application du Pacte en France métropolitaine

Le Pacte entrera en vigueur le 12 juin 2026.

Il nécessite d'abord l'adoption de nombreuses dispositions législatives afin de transposer la [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](#) (dite « Directive Accueil »). Cette directive prévoit une modification de l'équilibre général du dispositif national d'accueil par la cessation des conditions d'accueil (CMA) pour les personnes sous procédure Dublin notifiées de leur décision de transfert. Les CMA devront néanmoins être rétablies en cas de transfert de responsabilité, principalement en l'absence d'exécution de transfert dans le délai de principe de 6 mois. Le régime national des CMA devra évoluer pour autonomiser l'allocation journalière, aujourd'hui fondue dans l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA), afin de permettre la mise en œuvre du nouveau régime de limitation et retrait des CMA. La limitation est le nouveau régime général de restriction des CMA, alors que le droit actuel repose sur le principe d'un retrait complet de ces conditions matérielles d'accueil.

Il nécessite ensuite d'adopter les adaptations rendues nécessaires par les règlements suivants :

- **Le [règlement \(UE\) 2024/1347 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024](#) concernant les normes relatives (i) aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, (ii) à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire et (iii) 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.**

Ce règlement dit « qualification » harmonise les conditions d'octroi de la protection internationale, notamment en rendant obligatoire l'application de

certaines concepts jusque-là optionnels, tel l'asile interne. Il modifie les conditions d'octroi du titre de séjour (délai de délivrance, gratuité du premier titre), les règles de maintien de l'unité de la famille (conditions d'octroi du titre de séjour aux membres de famille) et les modalités d'intégration (accès à l'emploi, à l'éducation et aux soins de santé, assistance sociale, cas spécifique des mineurs non accompagnés (MNA), etc.) ;

- **[Le 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.**

Ce règlement dit « APR » crée une procédure d'asile à la frontière qui se substitue à la procédure actuelle en prévoyant désormais un examen au fond de la demande et une décision de l'OFPRA (et non un simple avis permettant l'entrée sur le territoire pour la conduite de la procédure). L'étranger demandeur d'asile pourra être placé dans cette procédure à l'issue d'un « filtrage » reposant sur des contrôles d'identité, sécuritaires et sanitaire. Ces demandeurs seront regardés comme n'étant pas entrés sur le territoire national et devront résider, pendant la durée de la procédure, à proximité de la frontière ou dans des zones de transit. Si le demandeur obtient une protection internationale à l'issue de la procédure, qui implique un examen au fond, il sera autorisé à entrer sur le territoire et le processus d'intégration sera engagé. Sinon, un refus d'entrée sera émis et la procédure de retour à la frontière, prévoyant son réacheminement, s'appliquera. Ce règlement modifie en profondeur les garanties procédurales applicables à l'instruction des demandes d'asile, notamment les délais et voies de recours, et précise dans quels cas les demandeurs n'ont pas le droit de rester sur le territoire tout au long de la procédure.

- **[Le 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.**

Ce règlement dit « PRF » institue une procédure de retour à la frontière spécifique, distincte de celle prévue par la directive Retour qui s'applique sur le territoire. Seuls les ressortissants de pays tiers (RPT) dont la demande d'asile a été rejetée en procédure asile à la frontière se verront appliquer la PRF ;

- **[Le 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.**

Ce règlement dit « AMMR » crée un cadre commun pour la gestion de l'asile et de la migration, fondé sur une approche globale, une stratégie européenne à

long terme et un cycle annuel de gestion de la migration, reposant sur l'équilibre entre les volets « Responsabilité » et « Solidarité ». Le volet « Responsabilité » (système Dublin) renforce le mécanisme de répartition de la responsabilité de l'examen d'une demande d'asile au sein de l'Union et, le cas échéant, de la reprise en charge des personnes déboutées. En contrepartie, le volet « Solidarité » instaure un mécanisme de solidarité pérenne mobilisable au bénéfice des États membres en situation de pression migratoire ;

- **Le [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.**

Ce règlement dit « filtrage » instaure une procédure de filtrage dont l'objectif 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. Le filtrage comprend également des contrôles sanitaires et de vulnérabilité préliminaires visant à détecter les personnes qui nécessitent des soins de santé, les personnes susceptibles de représenter une menace pour la santé publique et les personnes vulnérables. Ces contrôles aident à renvoyer les personnes concernées vers la procédure appropriée ;

- **Le [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.**

Ce règlement dit « Eurodac » prévoit que le système d'information Eurodac fait l'objet d'une refonte majeure, qui élargira son champ au-delà de celui de l'asile : l'enregistrement dans cette base de données européenne Eurodac concernera désormais, outre les demandeurs d'asile dès l'âge de six ans (contre quatorze actuellement), tous les étrangers en situation irrégulière. Les catégories de données enregistrées seront également étendues.

Le Gouvernement n'a pas identifié de mesures législatives rendues nécessaires par les [règlements \(i\) \(UE\) 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, [\(ii\) \(UE\) 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, et [\(iii\) \(UE\) 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. Néanmoins, afin de parer à toutes les éventualités, il les intègre dans le périmètre de l'habilitation.

S'agissant des règlements européens, les adaptations juridiques nécessaires ont pour objet d'abroger explicitement les dispositions législatives incompatibles (par exemple, l'obligation pour l'OFPRA de statuer en procédure accélérée dans certains cas deviendra une simple faculté ; les demandeurs d'asile ayant reçu la notification de leur transfert « Dublin » ne pourront plus percevoir les CMA) ou rendues caduques (par exemple, les dispositions relatives à l'actuelle procédure à la frontière devront être abrogées), de modifier les dispositions législatives nécessitant des ajustements (s'agissant par exemple des critères de classement d'un pays comme pays d'origine sûr), mises en cohérence ou coordinations (les références au « droit au maintien » du demandeur devront être remplacées par celles au « droit de rester »), et de mettre en œuvre lorsqu'il y a lieu les clauses optionnelles (par exemple celle relative au droit de rester du demandeur d'asile durant l'examen de sa demande par l'Ofpra, qui peut être refusé dans des cas limitatifs tenant en particulier à la menace grave à l'ordre public que représente le demandeur).

Les dispositions législatives prises dans la perspective de l'entrée en vigueur du Pacte porteront, pour l'essentiel, modification du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). Plusieurs titres de ce code devront être modifiés, en lien notamment avec les conditions d'octroi de l'asile, les conditions matérielles d'accueil, les dispositions applicables lorsque l'examen de la demande relève d'un autre État et les mesures applicables en cas de demande d'asile. Le titre V du livre III, relatif à l'asile à la frontière, devra également être refondu pour permettre l'inscription des dispositions du Pacte relatives à la nouvelle procédure d'asile à la frontière ainsi qu'à la nouvelle procédure de retour à la frontière.

Les principaux acteurs concernés par la mise en œuvre du Pacte sont les structures de premier accueil des demandeurs d'asile (SPADA), les guichets uniques pour demandeurs d'asile (GUDA), les pôles régionaux Dublin (PRD), l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), les forces de sécurité intérieure et l'autorité judiciaire.

Outre les évolutions juridiques, l'entrée en vigueur du Pacte nécessitera également de nombreuses évolutions en matière d'infrastructures (par exemple pour mener les procédures à la frontière), de ressources humaines (l'OFPRA devrait ainsi mobiliser de nouveaux officiers de protection pour mener la procédure à la frontière) et de systèmes d'information (par exemple la construction de la plateforme française du système Eurodac).

➤ Application du Pacte dans les collectivités d'Outre-mer

Les textes du Pacte ne s'appliquent pas aux pays et territoire d'outre-mer (PTOM), qui ne sont pas soumis au droit dérivé de l'Union européenne, c'est-à-dire, pour la France, à Saint-Barthélemy, à Saint-Pierre-et-Miquelon, dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises.

Ils s'appliquent néanmoins en principe dans les régions ultrapériphériques (RUP), c'est-à-dire en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Mayotte, à la Réunion et à Saint-Martin. Ils y entreront en vigueur à la même date que dans la métropole, le 12 juin 2026.

Par exception, pour les RUP n'appartenant pas à l'espace Schengen, les règlements européens prenant appui sur les règles de cet espace ne s'y appliquent pas (Règlement consacré au filtrage, dispositions relatives à la procédure d'asile à la frontière au sein du Règlement dédié à la procédure commune, Règlement afférent au retour à la frontière à l'issue de la procédure d'asile à la frontière).

Par ailleurs, le Règlement « AMMR » (2024/1351) qui succède au Règlement dit « Dublin III » ne sera pas applicable dans les outre-mer, conformément aux dispositions de son article 76 restreignant son effet au territoire européen de la France.

Enfin, le Règlement « EURODAC » (2024/1358), en vertu de son article 60, voit son application liée à la mise en œuvre du Règlement 2024/1350 relatif à la réinstallation et l'admission humanitaire.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

➤ Cadre général

S'agissant des habilitations à légiférer par ordonnance sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, le Conseil constitutionnel a rappelé dans plusieurs décisions (par exemple la [décision n° 2017-751 DC](#)) que le Gouvernement doit « *indiquer avec précision au Parlement, afin de justifier la demande qu'il présente, les finalités des*

mesures qu'il propose de prendre par voie d'ordonnance ainsi que leur domaine d'intervention ».

La demande d'habilitation prévue aux 1° et 2° du I. de l'article unique est conforme à ces exigences car elle précise à la fois les finalités des mesures (permettre l'adaptation du droit national à l'entrée en vigueur prochaine du Pacte) et le domaine d'intervention (le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et, le cas échéant, d'autres codes ou lois).

La demande d'habilitation prévue au II de l'article unique fait, de manière similaire, référence aux dispositions de l'ordonnance prévue au I. de l'article unique.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a confirmé la conformité à la Constitution des habilitations à légiférer par ordonnance pour les mesures de mise en coordination ayant pour objet de tenir compte d'ordonnances susceptibles d'être prises sur le fondement de la même loi (voir par exemple §.55 et suivants de la décision n° 2017-751 mentionnée *supra*). L'habilitation prévue au III. de l'article unique est donc également conforme à la Constitution.

La Constitution n'impose néanmoins pas au Gouvernement de faire connaître au Parlement la teneur des ordonnances qu'il prendra en vertu de l'habilitation ([décision n° 2005-521 DC](#)).

De plus, aux termes de l'[article 88-1](#) de la Constitution : « *La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'États qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences* ». Le Conseil constitutionnel déduit de cette disposition que : « *la transposition en droit interne d'une directive communautaire résulte d'une exigence constitutionnelle* » (voir notamment la [décision n° 2004-496 DC du 10 juin 2004](#), « Loi pour la confiance dans l'économie numérique »). Il en va de même pour une loi ayant pour objet d'adapter le droit interne à un règlement de l'Union européenne (voir par exemple la [décision n° 2018-765](#), « Loi relative à la protection des données personnelles », considérant 3). »

➤ *Dispositions relatives aux territoires d'outre-mer*

Pour l'Outre-mer, la Constitution et les lois statutaires respectives opèrent une distinction entre les différentes collectivités d'Outre-mer :

- les collectivités soumises au principe d'identité législative (collectivités de l'article 73 de la Constitution, ainsi que Saint-Pierre-et-Miquelon, collectivité relevant de l'article 74 de la Constitution). Dans ces collectivités, les lois et règlements sont applicables de plein droit, sous réserve d'adaptation ;

- les collectivités soumises au principe de spécialité législative (autres collectivités de l'article 74, Nouvelle-Calédonie et Terres australes et antarctiques françaises). Dans ces collectivités, dans les matières pour lesquelles l'État demeure compétent, les lois et règlements n'y sont applicables que sur mention expresse d'application, sous réserve d'adaptation. Les collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, régies par l'article 74 de la Constitution, sont soumises au principe de spécialité législative en matière d'entrée et de séjour des étrangers et de droit d'asile par dérogation au principe d'identité législative, en vertu des articles L.O. 6213-1 et L.O. 6313-1 du code général des collectivités territoriales. D'autres matières, déterminées par les dispositions des statuts des collectivités, y sont applicables de plein droit, telle que la procédure administrative contentieuse, hormis dans les îles Wallis-et-Futuna où cette thématique requiert une mention expresse d'application.

Le périmètre de l'habilitation prévu au II. de l'article unique a pour objet de permettre les évolutions et adaptations rendues nécessaires dans ces territoires, dans le respect des dispositions prévues aux articles 73 et 74 de la Constitution, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

➤ Dispositions générales

Conformément au droit européen, les règlements contenus dans le Pacte sur l'asile et la migration seront, comme tout règlement européen, directement applicables dans les États membres, comme le prévoit l'article [288](#) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), et auront un effet direct à compter du 12 juin 2026. Toutefois, cet effet direct s'applique uniquement à condition que les règles soient suffisamment claires, précises et pertinentes pour la situation du plaideur individuel. Il est donc nécessaire que le droit national soit enrichi des précisions nécessaires à ce que les dispositions des règlements appelant des dispositions d'application trouvent leur pleine portée.

L'ensemble des dispositions suffisamment claires, précises et pertinentes des règlements contenus dans le Pacte s'appliqueront donc à compter du 12 juin 2026. L'habilitation vise à permettre leur intégration dans la législation nationale et d'assurer l'intelligibilité du droit.

S'agissant de la « directive Accueil », elle doit, comme toute directive, être transposée en droit national. Pour autant, la Cour reconnaît dans certains cas aux directives un effet direct afin de protéger les droits des particuliers. Ainsi, la Cour a établi dans son arrêt [Van Duyn contre Home Office](#) du 4 décembre 1974 qu'une directive a un effet

direct si elle est claire, précise, inconditionnelle, et si l'État membre n'a pas transposé la directive dans les délais. L'habilitation a pour objet de transposer la directive dans les délais et d'éviter tout recours en manquement.

L'habilitation prévue au *I.* de l'article unique vise ainsi à mettre le droit national en conformité avec les textes européens contenus dans le Pacte, en adaptant le droit national à l'entrée en vigueur des règlements et en transposant la « directive Accueil ».

➤ Dispositions relatives à l'Outre-mer

Comme mentionné *supra.*, le droit européen distingue :

- les Régions ultrapériphériques (RUP), qui font partie intégrante du territoire de l'Union et qui à ce titre sont soumises au droit européen ;
- les Pays et territoires d'outre-mer (PTOM), qui ne sont pas soumis au droit dérivé de l'Union européenne, sauf lorsqu'il existe une référence expresse.

Aucun de ces territoires n'appartient à l'Espace Schengen, en vertu de l'article 138 de la convention d'application de l'accord de Schengen.

Les mesures prises dans le cadre de l'ordonnance prévue au *II.* de l'article unique seront conformes aux dispositions de [l'article 349 du TFUE](#) qui dispose que, s'agissant des régions ultrapériphériques, le Conseil de l'Union européenne, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, arrête des mesures spécifiques visant à fixer les conditions de l'application des traités à ces régions. Les mesures d'adaptation des dispositions dans ces régions ne pourront ainsi être opérées que si elles sont permises par les textes européens, ou si les textes européens ne s'appliquent qu'à l'Espace Schengen, et donc ne s'y appliquent pas par effet direct.

Certaines dispositions du Pacte n'ont pas vocation à être rendues applicables dans les territoires d'outre-mer ou à ne l'être que partiellement (règlements « AMMR », « Eurodac » et dispositions en rapport avec l'espace Schengen, comme celles sur le filtrage ou la procédure d'asile à la frontière). Les autres dispositions du Pacte s'appliqueront dans les RUP.

Certaines dispositions du Pacte qui devraient impacter les RUP font l'objet d'une demande de traitement différencié au titre de l'article 349 du TFUE (par exemple l'obligation d'édiction d'arrêtés portant obligation de quitter le territoire français dits « OQTF » en cas de recours devant la CNDA contre les décisions de refus d'asile).

Cette démarche auprès des instances européennes et les écritures requises fondées sur l'ordonnance prévue au *I.* justifient une ordonnance spécifique pour l'outre-mer.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

La République tchèque, l'Allemagne, l'Autriche, l'Italie, le Luxembourg, la Pologne et la Lettonie ont des textes de mise en œuvre du Pacte adoptés ou en cours d'adoption parlementaire.

L'Italie a également fait le choix de recourir à l'habilitation à légiférer par ordonnance.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Les textes du Pacte européen sur la migration et l'asile entreront en vigueur le 12 juin 2026.

La transposition de la directive « Accueil » introduit des évolutions du droit d'asile qui rendent nécessaires des modifications de niveau législatif (concernant en particulier les assignations à résidence et placements en rétention des demandeurs d'asile, qui sont des mesures qui, en tant qu'elles concernent la liberté d'aller et venir, relèvent du domaine de la loi).

L'entrée en vigueur des règlements européens rend également nécessaire d'abroger explicitement les dispositions législatives incompatibles ou rendues caduques du fait de leur intervention, de modifier les dispositions législatives nécessitant des ajustements, de mettre en œuvre lorsqu'il y a lieu les clauses optionnelles et d'effectuer les mises en cohérences ou coordinations.

Ces dispositions relèvent respectivement du périmètre de l'habilitation prévu au 1^o du *I.* de l'article unique pour la directive « Accueil » et au 2^o du *I.* pour les règlements européens.

Le *II.* de l'article unique du projet de loi prévoit des extensions et adaptations des dispositions applicables en outre-mer, lesquelles doivent être opérées par un texte de même niveau normatif que les dispositions applicables en métropole. En effet, les extensions et adaptations de dispositions législatives aux territoires ultramarins doivent également être prévues par la loi.

S'agissant du *III.* de l'article unique, les mesures de coordination et de mise en cohérence rendues nécessaires par les dispositions de la présente loi et la correction d'éventuelles erreurs doivent également être opérées par un texte de même niveau normatif que les dispositions de l'ordonnance prévue au *I.* et de celle prévue au *II.* Le calendrier ne permettra pas au Gouvernement d'intégrer ces dispositions dans

l'ordonnance prévue au I, pour laquelle le délai d'habilitation est fixé à trois mois. C'est pourquoi le délai d'habilitation de cette ordonnance est fixé à neuf mois.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'ambition poursuivie par cet article d'habilitation est une mise en compatibilité, dans de courts délais, du droit français avec le nouveau cadre européen posé par le Pacte en matière d'asile et de migration.

La publication des deux ordonnances prévues au I. et au II. de l'article unique poursuit également l'objectif à valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi (voir par exemple la [décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999](#)). En effet, la coexistence de dispositions juridiques nationales dans le CESEDA et européennes contradictoires rendrait le droit des étrangers illisible pour les ressortissants étrangers, les administrations et les établissements publics, et l'ensemble des structures chargées d'accompagner les ressortissants étrangers et notamment les demandeurs d'asile. De plus, compte tenu de l'effet direct qui s'attache aux règlements, mais aussi aux dispositions claires, précises et inconditionnelles des directives non transposées postérieurement à l'échéance de leur transposition, ces dispositions pourront être invoquées dans des contentieux, visant soit à contester directement une norme de droit national pour en obtenir l'annulation, soit à la contester indirectement et à en faire écarter l'application par le juge dans le cadre de contentieux individuels. Il existe ainsi, en l'absence de telles mesures législatives, un risque de hausse massive des contentieux individuels.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Les mesures nécessaires à l'inscription des dispositions du Pacte européen sur la migration et l'asile dans le droit national auraient pu faire l'objet d'un projet de loi sur le fondement de l'article 34 de la Constitution, soit sans habilitation à procéder par ordonnance (qui relève de l'article 38). Néanmoins, le calendrier contraint avant la date d'entrée en vigueur des dispositions et la grande technicité du texte, qui ne fait que découler d'obligations prescrites par les textes européens, ont conduit le Gouvernement à privilégier la voie de l'habilitation.

Pour les dispositions du II. relatives à l'extension et à l'adaptation du pacte aux collectivités d'outre-mer, l'article 74-1 de la Constitution prévoit une habilitation permanente du Gouvernement à étendre et adapter des dispositions législatives dans

les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie. Toutefois, dans ce cadre, les collectivités de l'article 73 de la Constitution, directement concernées par le Pacte en matière d'asile et de migration, et les Terres australes et antarctiques françaises se trouvent exclues de ce dispositif. C'est la raison pour laquelle l'option d'une ordonnance sur habilitation constitutionnelle a été écartée.

3.2. OPTION RETENUE

Le choix d'une habilitation à légiférer par ordonnance a été fait par le Gouvernement en raison de la grande technicité des dispositions. Il s'inscrit également dans l'objectif de permettre une entrée en vigueur rapide des dispositions législatives, compte tenu de la date d'entrée en vigueur du Pacte (le 12 juin 2026).

S'agissant de l'habilitation prévue au *III.* de l'article unique, au regard des modifications substantielles apportées à la législation existante, du caractère purement technique de ces dispositions de coordination, et de la date d'entrée en vigueur du Pacte, l'option retenue est également celle d'une habilitation à légiférer par ordonnance sur le fondement de l'article 38 de la Constitution avec un délai d'habilitation plus long.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

L'analyse précise des conséquences attendues de la mesure sera effectuée dans la fiche d'impact exposant les dispositions de l'ordonnance prise sur le fondement de la présente habilitation.

5. JUSTIFICATION DU DELAI D'HABILITATION

Concernant l'habilitation prévue par le *I.* de l'article unique, le délai d'habilitation est fixé à trois mois. Ce court délai résulte de la nécessité de publier l'ordonnance avant l'entrée en vigueur du Pacte prévue le 12 juin 2026. Il ne peut néanmoins pas être plus court en raison de la nécessité d'effectuer les consultations préalables obligatoires (comité social de l'administration (CSA) des préfetures, de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), comité social (CS) des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, etc.), avant la publication de l'ordonnance et le temps d'examen qui doit être laissé au Conseil d'État. Le délai de dépôt du projet de loi de ratification est fixé à deux mois à compter de la publication de l'ordonnance.

Concernant l'habilitation prévue par le *II.* de l'article unique, le délai d'habilitation est fixé à six mois. Ce délai prend en compte les délais nécessaires à la préparation et à la rédaction des dispositions applicables en outre-mer. Dans la mesure où ce texte viendra adapter aux outre-mer les dispositions qui seront prises par l'ordonnance nationale, le recours à une ordonnance spécifique avec un délai d'habilitation plus long apparaît utile. Le délai de dépôt du projet de loi de ratification est fixé à deux mois à compter de la publication de l'ordonnance.

Concernant l'habilitation prévue par le *III.* de l'article unique, le délai d'habilitation est fixé à neuf mois, compte tenu du volume de dispositions qui devront être actualisées au sein du CESEDA, mais également d'autres codes, et du caractère interministériel de ces travaux. Un projet de loi de ratification devra être déposé devant le Parlement dans un délai de deux mois à compter de la publication de chaque ordonnance.