

**AVIS SUR UN PROJET DE LOI**

portant habilitation à prendre par ordonnances les mesures permettant la mise en œuvre du « pacte européen sur la migration et l'asile »

NOR : INTV2608473L/Verte-1

1. Le Conseil d'Etat a été saisi le 26 mars 2026 d'un projet de loi portant habilitation à prendre par ordonnances les mesures législatives rendues nécessaires par le « *pacte sur la migration et l'asile* », qui se compose de neuf règlements et une directive. Le « *pacte* » apporte de très nombreux changements dans le droit de l'asile, dont certains auront des implications majeures. La directive appelle des mesures de transposition. Six des règlements imposent la suppression ou la modification des dispositions nationales en tout ou partie contraires ou redondantes, des mesures d'articulation ou d'application, ou encore des dispositions pour faire usage des facultés de choix ouvertes au législateur national. Les trois autres règlements, relatifs aux conditions dans lesquelles les Etats-membres pourront autoriser des personnes déplacées à venir sur leur territoire, à la consultation de certains systèmes d'information européens par les autorités nationales et aux dérogations et mesures de solidarité dont bénéficieront les Etats confrontés à des situation de crise ou de force majeure ne paraissent pas, en l'état des informations disponibles, appeler de telles dispositions et ne sont donc pas mentionnés par le projet de loi. Le Conseil d'Etat propose cependant de les ajouter, afin de pourvoir à toute éventualité. Il note en outre que 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 a été modifié par le règlement (UE) 2026/463 du Parlement européen et du Conseil du 24 février 2026 en ce qui concerne l'application du concept de pays tiers sûr et par le règlement (UE) 2026/464 du Parlement européen et du Conseil du 24 février 2026 en ce qui concerne l'établissement d'une liste des pays d'origine sûrs au niveau de l'Union. Il estime qu'il n'est pas utile de faire référence à ces modifications, la référence au règlement (UE) 2024/1348 devant s'entendre comme renvoyant à sa version en vigueur à la date de la promulgation de la loi d'habilitation.

2. L'article unique du projet de loi prévoit trois habilitations, avec des durées différentes : trois mois à compter de la publication de la loi pour transposer la directive et prendre les mesures rendues nécessaires par l'entrée en vigueur des règlements ; six mois pour étendre et adapter ces dispositions outre-mer ; neuf mois pour prendre des mesures de coordination ou de cohérence et remédier aux éventuelles erreurs.

3. L'étude d'impact répond dans l'ensemble aux exigences de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution. En vertu du deuxième alinéa de l'article 11 de cette loi organique, les exigences

applicables aux projets de lois d'habilitation sont moindres que celles fixées, pour d'autres lois, par son article 8. Le Conseil d'Etat ajoute que ces dispositions de l'article 11 ne sauraient, sans méconnaître l'article 38 de la Constitution, être interprétées comme imposant au Gouvernement de faire connaître au Parlement la teneur des ordonnances qu'il entend prendre sur le fondement de l'habilitation qu'il demande pour l'exécution de son programme (Conseil constitutionnel, décision n° 2009-579 DC du 9 avril 2009, point 21). Enfin, l'étude d'impact d'un projet de loi d'habilitation à prendre les mesures qu'appellent des textes européens n'a pas vocation à décrire en détail les impacts de ces textes eux-mêmes. Suivant la recommandation du Conseil d'Etat, l'étude d'impact a été complétée pour préciser les raisons qui ont conduit le Gouvernement à prévoir une durée d'habilitation plus longue pour prendre les dispositions applicables outre-mer.

4. Les règlements mentionnés précédemment s'appliqueront, pour leur plus grande partie, à partir du 12 juin 2026. La directive doit être transposée au plus tard à la même date. Ainsi, les délais impartis au Gouvernement pour prendre les ordonnances expireront après la date d'entrée en application des règlements et la date limite fixée par la directive.

5. Le Conseil d'Etat estime que le délai spécifique prévu par le projet de loi pour prendre les dispositions applicables outre-mer est nécessaire eu égard à la grande complexité du cadre juridique de l'asile dans ces territoires. Il relève au surplus que le Gouvernement a l'intention de demander aux autorités européennes de prendre des mesures spécifiques aux régions ultrapériphériques, ainsi que le permet l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Par ailleurs, l'intervention ultérieure d'une dernière ordonnance pour prendre des mesures de coordination ou de cohérence et remédier aux éventuelles erreurs correspond à une précaution utile. Cependant, ces circonstances n'expliquent pas l'écart entre le terme qu'il est prévu de donner aux habilitations et les échéances européennes. Le Conseil d'Etat constate que cet écart tient au retard mis à présenter le projet de loi d'habilitation, étant rappelé que les textes européens ont été adoptés le 14 mai 2024.

6. Toutefois, il rappelle que le seul effet de la loi d'habilitation est d'autoriser, pendant un délai limité, le pouvoir réglementaire à intervenir dans le domaine de la loi. Il relève que la seule circonstance que le délai prévu par la loi d'habilitation aille au-delà de la date à laquelle les textes européens doivent recevoir une pleine application dans l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne ne constitue pas, par elle-même, un manquement aux obligations découlant des règles européennes ni une méconnaissance des exigences découlant de l'article 88-1 de la Constitution, dès lors que la durée de l'habilitation n'a pas pour objet de retarder l'intervention des textes nécessaires mais vise à tenir compte de l'ampleur du travail de préparation des dispositions à prendre. Tout en regrettant la situation décrite au point précédent, il estime que le retard pris pour présenter les mesures législatives nécessaires à l'application des textes européens sur le territoire national ne saurait conduire à interdire le recours à des ordonnances de l'article 38 de la Constitution (Assemblée générale, 24 mars 2016, n° 391262, projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, avis, point 5). Il ne propose pas une réduction de la durée des habilitations, qui ne serait pas réaliste en l'espèce.

7. Par ailleurs, le Conseil d'Etat ne peut qu'appeler l'attention du Gouvernement sur le fait que l'existence d'un intervalle de temps entre les échéances fixées par les textes européens et l'entrée en vigueur des ordonnances ne peut qu'être préjudiciable : d'abord aux demandeurs de titres eux-mêmes, dont l'exercice des droits sera rendu plus difficile, ensuite au bon exercice de leur mission par les pouvoirs publics, dont l'action risque d'être entravée

par l'hétérogénéité et les contradictions des règles applicables, ensuite, de manière plus générale, à la sécurité juridique et au respect des engagements européens de la France. En particulier, la coexistence des règlements, d'application directe, et des dispositions nationales actuelles est de nature à soulever des questions complexes et des incertitudes potentiellement génératrices d'un important contentieux. Une telle période devrait être la plus courte possible. Le Conseil d'Etat recommande au Gouvernement, dans cette éventualité, d'apporter aux acteurs de l'asile toute l'information nécessaire sur l'articulation des règles de droit applicables. Il se tient disponible pour y contribuer par les avis que le Gouvernement estimerait utile de lui demander.

*Cet avis a été délibéré par l'assemblée générale du Conseil d'Etat dans sa séance du jeudi 2 avril 2026.*