

Mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile

Adopté le 14 mai 2024, le **pacte européen sur la migration et l'asile**, qui se compose de neuf règlements et d'une directive, **entend réformer en profondeur la politique migratoire et d'asile dans l'Union européenne.**

Sa mise en œuvre implique des modifications d'ampleur du droit français, notamment en ce qui concerne les procédures d'asile, l'accueil des demandeurs d'asile et les contrôles aux frontières.

Le 12 juin 2026 constitue la date d'entrée en application de la majeure partie des dispositions du pacte.

Par le présent projet de loi, déposé le 8 avril dernier, soit à peine plus de deux mois avant l'échéance du 12 juin, **le Gouvernement sollicite trois habilitations à légiférer par ordonnance**, en vertu de l'article 38 de la Constitution, **afin de prendre les mesures nécessaires à la mise en œuvre du pacte.**

Si elle a regretté le recours aux ordonnances, qui n'a été rendu nécessaire que du fait du retard pris par le Gouvernement, **la commission a pris acte du fait qu'il n'existait, à ce jour, aucune alternative crédible qui permettrait une adaptation, en temps utile, de notre droit.**

Prenant acte de l'engagement du Gouvernement de mener à bien le processus de ratification, **la commission a, dans un esprit de responsabilité, accepté la demande d'habilitation.**

Sur la proposition de l'un de ses rapporteurs, **elle a néanmoins circonscrit cette demande en supprimant l'une des habilitations**, qui avait pour finalité la prise de mesures de coordination et de mise en cohérence du droit rendues nécessaires par les autres ordonnances. Elle a considéré que **de telles mesures relevaient normalement du projet de loi de ratification** dont l'examen lui paraît indispensable au regard de l'importance des enjeux de la réforme.

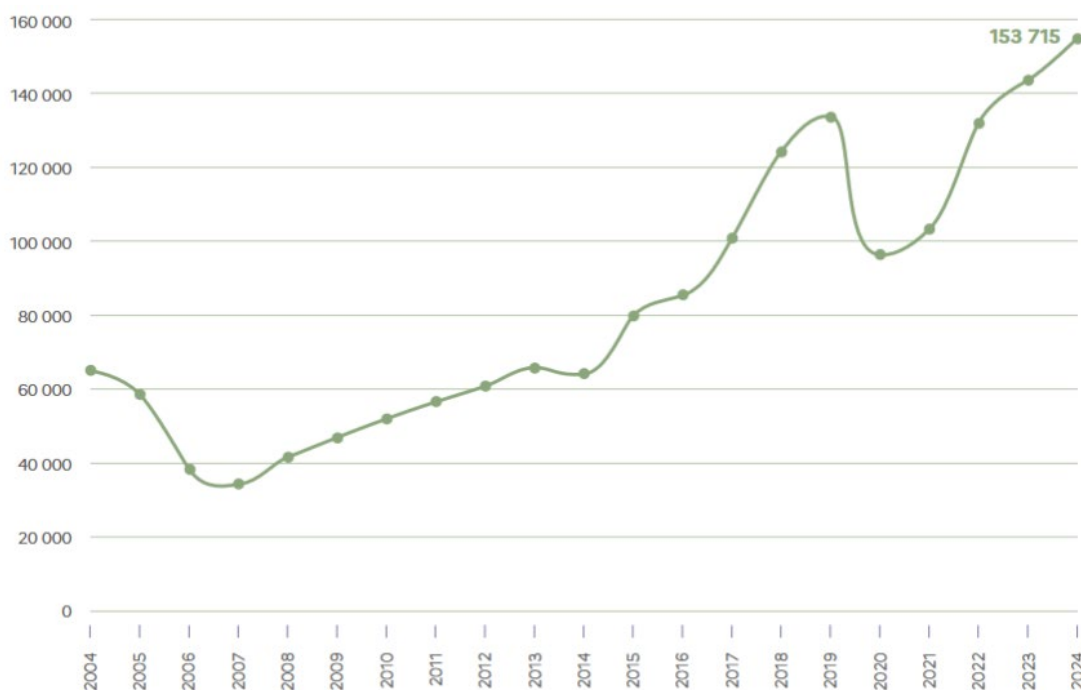


I. Le pacte sur la migration et l'asile : un renforcement nécessaire des contrôles aux frontières extérieures et du cadre juridique de l'asile

A. Une politique publique de l'asile confrontée à une dynamique insoutenable

La demande d'asile en France connaît une augmentation continue depuis le milieu des années 2000 et s'est brutalement accélérée à partir de 2015. Elle a connu un pic historique en 2024, avec plus de 153 000 demandes. Si leur nombre devrait légèrement baisser en 2025 et en 2026, la demande d'asile se maintient à un niveau très élevé, plus du double de celui observé avant 2014.

La demande d'asile en France depuis 2004



Source : Ofpra

Avec 18 % de la demande totale enregistrée dans l'Union européenne, la France est en 2025 la deuxième destination européenne pour l'asile, derrière l'Allemagne (19,7 %) mais devant l'Espagne (17,4 %) et l'Italie (16,2 %).

En dépit de l'augmentation continue de l'activité décisionnelle de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (Ofpra), dont les effectifs ont quasiment triplé entre 2008 et 2026, le délai moyen de traitement des demandes d'asile¹ demeure très supérieur à l'objectif de six mois : il s'élevait en 2025 à 10,8 mois, contre 9,8 en 2024.

Cette augmentation de la demande s'accompagne d'une hausse continue du taux de protection : le taux global de protection, qui tient compte des décisions de l'Ofpra et de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), s'est élevé en 2025 à 52,1 %, contre 49,4 % en 2024 ; il se situait autour de 20 % avant la crise migratoire de 2015-2016. Conjuguée à

¹ Ce délai intègre l'enregistrement de la demande d'asile, son examen par l'Ofpra et le jugement de la CNDA sur les recours contre les décisions de refus.

l'augmentation de la demande, **cette évolution aboutit à une très forte croissance du nombre de bénéficiaires d'une protection internationale** : en 2025, le nombre de décisions d'admission s'est établi à 78 782, soit un pic historique (+ 12 % par rapport à 2024). À titre de comparaison, ce nombre s'élevait à 46 000 en 2019 et se situait autour de 10 000 avant 2014.

Si l'Ofpra explique cette évolution par **la présence accrue de ressortissants de pays à fort taux de protection** (Afghanistan, Ukraine, Haïti), **les rapporteurs relèvent que la jurisprudence tend également à accroître continuellement les catégories en droit d'obtenir le statut de réfugié**, notamment par l'extension du concept de « groupe social » au sens de l'article 1^{er} de la convention de Genève¹.

Il en résulte que **l'asile peut être regardé comme la première filière d'immigration en France et**, au regard des difficultés rencontrées dans l'éloignement des personnes déboutées du droit d'asile², **l'un des principaux flux d'immigration clandestine**.

Les conséquences de cette dynamique sont multiples : **un dispositif d'accueil et d'hébergement en tension** et qui ne parvient à assurer l'hébergement que de 70 % environ des demandeurs, en dépit d'une très forte croissance du nombre de places d'hébergement, qui est passé de 55 000 en 2015 à plus de 110 000 en 2026. **Le coût total de la politique de l'asile est mal connu** : les crédits de l'action 2 du programme 303, dont le montant pour 2026 s'élève à 1,38 milliard d'euros (Md€), ne couvrent qu'une partie des dépenses liées à l'asile, pour l'essentiel liées à l'hébergement et au versement de l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA).

B. Le pacte européen pour la migration et l'asile

Définitivement adopté en mai 2024, à l'issue de près de quatre années de négociations, **le pacte sur la migration et l'asile propose une approche globale de la gestion des flux migratoires et de l'asile**³.

Par un **recours accru aux règlements européens**, dont certains se substituent à des directives, il vise à **renforcer l'harmonisation des droits nationaux au sein de l'Union**.

Le pacte repose sur **quatre piliers** :

- **Le renforcement des contrôles aux frontières extérieures**, par la création d'une procédure de « filtrage » (un triple contrôle d'identité, sanitaire et de sécurité) pour les personnes ne remplissant pas les conditions d'entrée dans l'Union⁴. Le pacte crée également une **nouvelle procédure d'asile à la frontière**, par laquelle la demande doit être traitée en douze semaines : pendant cette durée, le demandeur est considéré comme n'étant pas formellement entré sur le territoire de l'Union et est maintenu à disposition des autorités (sous la forme d'une assignation à résidence ou d'un placement en zone

¹ À la suite de la Cour de justice de l'Union européenne, la CNDA a jugé que l'ensemble des femmes afghanes peuvent être considérées comme appartenant à un certain groupe social au sens de la directive 2011/95, en tant que motif de la persécution, et ainsi se voir reconnaître la qualité de réfugiée (CNDA, 11 juillet 2024, n° 23014128) ; elle a récemment jugé qu'il en allait de même pour les femmes iraniennes (CNDA, 3 avril 2025, n° 24024165) et somaliennes (CNDA, 16 octobre 2025, n° 24015934). Cette qualification a également été retenue pour les personnes homosexuelles au Guatemala (CNDA, 17 mars 2025, n° 23061341) ou les personnes transgenres au Pérou (CNDA, 12 janvier 2026, n° 25000720)

² Dans son rapport de janvier 2024, *La politique de lutte contre l'immigration irrégulière* (p. 100), la Cour des comptes évaluait à 2 % le taux d'exécution des décisions d'éloignement prises à l'encontre des déboutés du droit d'asile sur la période 2019-2022.

³ Aux termes de l'article 78 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, l'Union « *développe une politique commune en matière d'asile, de protection subsidiaire et de protection temporaire visant à offrir un statut approprié à tout ressortissant d'un pays tiers nécessitant une protection internationale et à assurer le respect du principe de non-refoulement.* »

⁴ Les étrangers en situation irrégulière interpellés sur le territoire d'un État membre et qui n'auraient pas fait l'objet d'un tel filtrage y seraient également soumis, les contrôles n'étant alors pas menés à la frontière (et dans un délai plus bref).

d'attente). En cas de rejet de sa demande, il se voit opposer un refus d'entrée et doit faire l'objet d'un **retour à la frontière** ; il peut être placé en rétention à cet effet. Les données collectées à l'occasion du filtrage seront versées dans la **base de données Eurodac**, dont les finalités comme les données enregistrées sont étendues, notamment en vue de lutter contre l'immigration irrégulière.

- **Des procédures d'asile plus rapides et plus efficaces.** Le pacte étend les cas dans lesquels il devra obligatoirement être recouru à la **procédure accélérée**, qui devra être menée dans un délai de trois mois. Les **concepts de « pays d'origine sûr »** – qui permet le placement en procédure accélérée d'une demande – **et de « pays tiers sûr »** – qui permet de déclarer irrecevable une demande d'asile relevant plutôt d'un tel pays – sont renouvelés afin de permettre leur application à un plus grand nombre de situations. Le pacte revoit également les règles régissant **la détermination de l'État membre responsable de l'examen des demandes d'asile (le système « Dublin »)**, en allongeant les durées pendant lesquelles un État membre est responsable d'une demande d'asile, en réduisant les délais de procédure et en révisant le régime des recours contentieux contre les décisions de transfert.
- **Un renforcement des garanties accordées aux demandeurs.** Le pacte prévoit notamment une série de dispositions spécifiques au bénéfice des **mineurs non accompagnés (MNA)**. Certaines de ces garanties sont déjà mises en œuvre par la France, comme l'enregistrement des entretiens par l'Ofpra. D'autres pourraient se traduire par des coûts importants, à l'instar de l'obligation faite à l'autorité de détermination – en l'espèce, l'Ofpra – de traduire à ses frais les documents essentiels produits à l'appui de la demande. Enfin, les règles régissant les **conditions matérielles d'accueil (CMA)** sont revues dans un sens plus favorable aux demandeurs, notamment en ce qui concerne les conditions de limitation ou de retrait – ce dernier devenant l'exception.
- **Un nouveau mécanisme de solidarité entre États membres** afin d'alléger la charge pesant sur ceux qui sont exposés à une pression migratoire. Le pacte crée à cet effet une **réserve annuelle de solidarité** à laquelle les États membre contribuent sous trois formes principales : la relocalisation de demandeurs d'asile, une contribution financière ou des **« mesures alternatives »** (soutien opérationnel, formation, équipement)¹.

La majeure partie des dispositions du pacte **deviendront applicables le 12 juin 2026**, qui est également la date à laquelle expire le délai de transposition de la directive.

Leur mise en œuvre nécessite impérativement l'adoption de dispositions législatives, qu'il s'agisse d'abroger ou de modifier les dispositions incompatibles avec celles des règlements ou de la directive, ou de permettre l'application de certaines dispositions qui appellent l'intervention du législateur (par exemple, lorsqu'elles laissent au droit de l'État membre une certaine marge de manœuvre).

L'intervention du législateur est également indispensable pour **la mise en œuvre de certaines dispositions facultatives** (*may clause*) qui relèvent du domaine de la loi.

¹La première réserve annuelle de solidarité a été établie, pour 2026, par la décision d'exécution (UE) 2025/2642 du Conseil du 22 décembre 2025 : la contribution de la France s'élève à 3 361 relocalisations.

II. Un recours aux ordonnances regrettable mais indispensable, à la condition que le Parlement puisse les contrôler

A. Une triple demande d'habilitation à légiférer par ordonnance

Le projet de loi déposé sur le bureau du Sénat consiste en un **article unique** comportant **trois demandes d'habilitation à légiférer par ordonnance** sur le fondement de l'article 38 de la Constitution :

- La première a pour finalité **la transposition de la directive** et la **prise des mesures d'adaptation rendues nécessaires pour l'application des neuf règlements** du pacte, dans un délai de trois mois à compter de la publication de la loi (I de l'article unique).
- La deuxième a pour **objet l'extension et l'adaptation des mesures relevant de la compétence de l'État dans les collectivités et territoires d'outre-mer**, dans un délai de six mois à compter de la publication de la loi (II de l'article unique).
- La troisième a pour finalités **la prise de mesures de coordination ou de cohérence et de remédier aux éventuelles erreurs**, dans un délai de neuf mois à compter de la publication de la loi (III de l'article unique).

Un projet de loi de ratification devra être déposé dans un délai de deux mois à compter de la publication de chaque ordonnance.

B. La position de la commission : l'occasion d'un renforcement du cadre juridique français, une ratification à mener à bien

1. Une urgence dont le Gouvernement est le premier responsable

La commission a **vivement regretté le recours aux ordonnances**. Loin d'être purement technique, cette réforme soulève des questions politiques majeures qu'il appartient au Parlement, et à lui seul, de trancher.

Le Gouvernement justifie le recours aux ordonnances par des considérations tenant à l'**urgence** et à la **technicité** de l'exercice.

Si la technicité ne constitue pas, en l'espèce, un argument recevable – les précédentes réformes du droit d'asile ayant toutes été menées par le législateur –, il est indéniable que **la proximité du 12 juin 2026**, date à laquelle entrent en application des règlements du pacte et expire le délai de transposition de la directive, **rend urgente la prise des mesures nécessaires pour adapter le droit français**.

Ce retard est pourtant imputable au seul Gouvernement. Alors que le pacte a été définitivement adopté le 14 mai 2024, soit il y a près de deux ans, ce n'est qu'à quelques semaines de l'échéance du 12 juin, que le Gouvernement a déposé le présent texte.

La commission avait pourtant, à plusieurs reprises, appelé l'attention du Gouvernement sur l'urgence qui s'attachait à la prise rapide de ces mesures d'adaptation, eu égard aux nombreuses incertitudes qui pesaient sur la mise en œuvre du pacte.

2. Une adaptation nécessaire pour garantir l'effectivité des procédures d'asile et des contrôles aux frontières extérieures

Les rapporteurs soulignent que **l'absence de mesures d'adaptation du droit français pourrait se traduire par des conséquences catastrophiques sur la politique de l'asile et la gestion de nos frontières**. Comme le soulignait le Conseil d'État, une telle absence aurait

pour conséquences « *des questions complexes et des incertitudes potentiellement génératrices d'un important contentieux* », qui pourraient mener à la paralysie du système français de l'asile.

La France serait également privée de la possibilité de mettre en œuvre les mesures de contrainte aux frontières extérieures, dont le filtrage : comme l'exposait le ministre de l'intérieur, « *il en résulterait, dans les semaines [qui suivent le 12 juin], une admission quasi systématique sur le territoire des personnes se présentant à la frontière* », faisant courir le risque de « *devenir l'un des points faibles des frontières extérieures de l'Union* ».

3. Une réforme dans laquelle le Parlement devra prendre toute sa place

La commission estime que le recours aux ordonnances ne peut être accepté qu'à la condition que le Gouvernement joue le jeu de la ratification. À cet égard, elle prend acte de son engagement d'inscrire à l'ordre du jour le projet de loi de ratification.

Son examen s'impose d'autant plus que le Gouvernement, en dépit des demandes formulées par les rapporteurs, n'a ni communiqué les avant-projets d'ordonnances, ni présenté de manière exhaustive les dispositions facultatives du pacte.

Les rapporteurs qu'il est nécessaire que la France se saisisse de l'ensemble des leviers permettant de renforcer le cadre juridique de l'asile, alors qu'elle est soumise à une pression migratoire insoutenable. À défaut, et alors que de nombreux États membres s'engagent dans un durcissement de leur droit, la France s'exposerait à un risque important de report de la demande d'asile vers notre pays et de mouvements secondaires.

Considérant que l'habilitation prévue au III de l'article unique du projet de loi ne paraissait ni nécessaire, ni opportune – dès lors que la prise des mesures de coordination et de mise en cohérence du droit relève en principe de la loi de ratification –, la commission a, sur la proposition de son rapporteur David Margueritte, supprimé cette disposition.

Réunie le mercredi 13 mai, la commission a adopté le projet de loi ainsi modifié. Ce texte sera examiné en séance publique à partir du mercredi 20 mai.

POUR EN SAVOIR PLUS

- Consulter le [dossier législatif](#)
- Rapport d'information n° [606](#) (2025-2026) de Ronan Le Gleut et d'Audrey Linkenheld portant observations sur le projet de loi



Muriel JOURDA
Président
Morbihan
Les Républicains



David MARGUERITTE
Rapporteur
Manche
Les Républicains



Olivier BITZ
Rapporteur
Orne
Union Centriste

✉ secretaires.lois@senat.fr

☎ 01.42.34.23.37

🌐 www.senat.fr