

N° 617

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 13 mai 2026

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le 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 (procédure accélérée),

Par MM. David MARGUERITTE et Olivier BITZ,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : Mme Muriel Jourda, présidente ; M. Christophe-André Frassa, Mme Marie-Pierre de La Gontrie, M. Marc-Philippe Daubresse, Mmes Laurence Harribey, Isabelle Florennes, Patricia Schillinger, Cécile Cukierman, MM. Dany Wattebled, Guy Benarroche, Michel Masset, vice-présidents ; Mmes Marie Mercier, Jacqueline Eustache-Brinio, Lauriane Josende, M. Olivier Bitz, secrétaires ; M. Jean-Michel Arnaud, Mme Nadine Bellurot, MM. Jean-Baptiste Blanc, François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Sophie Briante Guillemont, M. Ian Brossat, Mme Agnès Canayer, MM. Christophe Chaillou, Mathieu Darnaud, Mmes Catherine Di Folco, Françoise Dumont, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Audrey Linkenheld, MM. Alain Marc, David Margueritte, Hervé Marseille, Thani Mohamed Soilihi, Mme Corinne Narassiguin, M. Paul Toussaint Parigi, Mme Anne-Sophie Patru, M. Hervé Reynaud, Mme Olivia Richard, MM. Teva Rohfritsch, Pierre-Alain Roiron, Mme Elsa Schalck, M. Francis Szpiner, Mmes Lana Tetuanui, Dominique Vérien, M. Louis Vogel, Mme Mélanie Vogel.

Voir les numéros :

Sénat : 526 et 618 (2025-2026)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. LE PACTE SUR LA MIGRATION ET L'ASILE : UN RENFORCEMENT NÉCESSAIRE DES CONTRÔLES AUX FRONTIÈRES EXTÉRIEURES ET DU CADRE JURIDIQUE DE L'ASILE.....	5
A. UNE POLITIQUE PUBLIQUE DE L'ASILE CONFRONTÉE À UNE DYNAMIQUE INSOUTENABLE.....	5
B. LE PACTE EUROPÉEN POUR LA MIGRATION ET L'ASILE	7
II. UN RECOURS AUX ORDONNANCES REGRETTABLE MAIS INDISPENSABLE, À LA CONDITION QUE LE PARLEMENT PUISSE LES CONTRÔLER	9
A. UNE TRIPLE DEMANDE D'HABILITATION À LÉGIFÉRER PAR ORDONNANCE..	9
B. LA POSITION DE LA COMMISSION : L'OCCASION D'UN RENFORCEMENT DU CADRE JURIDIQUE FRANÇAIS, UNE RATIFICATION À MENER À BIEN.....	10
1. Une urgence dont le Gouvernement est le premier responsable	10
2. Une adaptation nécessaire pour garantir l'effectivité des procédures d'asile et des contrôles aux frontières extérieures.....	10
3. Une réforme dans laquelle le Parlement devra prendre toute sa place.....	11
EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE.....	13
• Article unique Habilitation à légiférer par ordonnance en vue de prendre les mesures rendues nécessaires par le pacte européen sur la migration et l'asile	13
EXAMEN EN COMMISSION.....	31
AUDITION DE M. LAURENT NUNEZ, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR	45
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT.....	67
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES	69
LA LOI EN CONSTRUCTION	71

L'ESSENTIEL

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.**

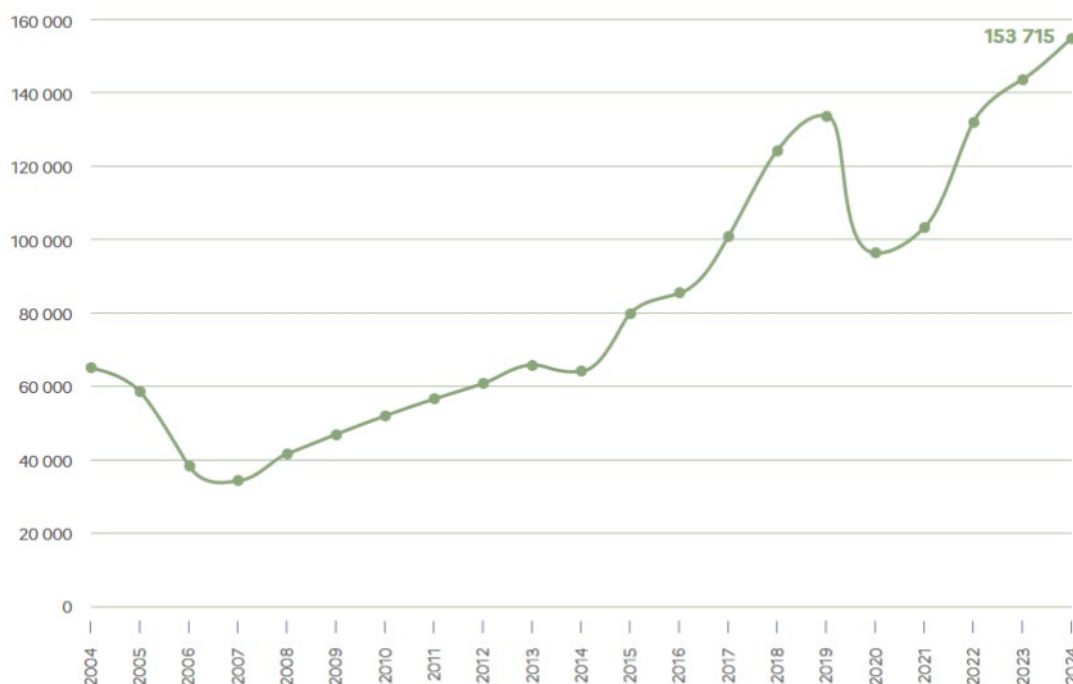
Sur la proposition de l'un de ses rapporteurs, **elle a néanmoins circonscrit cette demande en supprimant l'une des habilitations**, qui avait pour finalité la prise de mesures de coordination et de mise en cohérence du droit rendues nécessaires par les autres ordonnances. Elle a considéré que **de telles 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 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.

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.

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**.

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. »

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'Union¹. 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 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 rénovés 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.

¹ *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).*

- **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.

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.

¹ La 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.

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.**

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

Article unique

Habilitation à légiférer par ordonnance en vue de prendre les mesures rendues nécessaires par le pacte européen sur la migration et l'asile

L'article unique du projet de loi tend à habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnances en vue de prendre les mesures rendues nécessaires pour l'application du pacte européen sur la migration et l'asile. Trois habilitations, avec des délais distincts, sont prévues :

- la première (I de l'article unique) 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 ;

- la deuxième (II) 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 ;

- la dernière (III) a pour finalités la prise de mesures de coordination ou de mise en cohérence et de remédier aux éventuelles erreurs après l'adoption des deux premières ordonnances.

La commission a approuvé le recours aux ordonnances pour la mise en œuvre du pacte, dès lors qu'il s'agit de la seule voie permettant, à bref délai, la prise des mesures nécessaires.

Elle a toutefois regretté que cette solution s'impose parce que le Gouvernement a tardé à rédiger et à soumettre à l'examen du Parlement le projet de loi qui aurait dû permettre cette mise en œuvre.

La commission a pris acte de l'engagement du Gouvernement de mener à bien la ratification des ordonnances, qui permettra au Parlement de contrôler les choix opérés par le Gouvernement dans la mise en œuvre du pacte.

Sur la proposition de l'un de ses rapporteurs, David Margueritte, elle a toutefois supprimé l'habilitation prévue au III de l'article unique, estimant préférable que ces mesures de coordination soient réalisées dans le cadre de la ratification des ordonnances.

1. Le droit en vigueur

Le pacte sur la migration et l'asile constitue une **réforme d'ampleur de la politique migratoire et d'asile dans l'Union européenne**.

Il se compose de dix instruments – neuf règlements et une directive – qui ont été définitivement adoptés le 14 mai 2024 et dont la plupart des dispositions seront applicables à partir du 12 juin 2026 :

- la directive 2024/1346, dite « Accueil »¹ ;
- le règlement 2024/1347, dit « Qualification »² ;
- le règlement 2024/1348, dit « Procédure » ou « APR »³ ;
- le règlement 2024/1349, dit « Retour à la frontière » ou « PRF »⁴ ;
- le règlement 2024/1350, dit « Réinstallation »⁵ ;
- le règlement 2024/1351, dit « Gestion » ou « AMMR »⁶ ;
- les règlements 2024/1352 et 2024/1356, dits « Filtrage »⁷ ;
- le règlement 2024/1358, dit « Eurodac »⁸ ;
- le règlement 2024/1359, dit « Situation de crise »⁹.

¹ 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.

² Règlement (UE) 2024/1347 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire et 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.

³ 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.

⁴ 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.

⁵ Règlement (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.

⁶ 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.

⁷ Règlement (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 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.

⁸ 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.

⁹ Règlement (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.

a) *Les grands enjeux pour la France du pacte sur la migration et l'asile*

(1) La procédure de filtrage

Les règlements « Filtrage » (2024/1352 et 2024/1356) instituent une procédure de filtrage à la frontière à destination des personnes :

- qui ont tenté de franchir irrégulièrement les frontières extérieures de l'Union européenne ;
- qui, lors des vérifications aux frontières, ont demandé l'asile alors qu'elles ne remplissent pas les conditions d'entrée sur le territoire de l'Union ;
- ou qui ont été débarquées à la suite d'une opération de recherche et de sauvetage en mer.

Conduit dans une période de sept jours à proximité de la frontière, ce filtrage consiste en un triple contrôle - d'identité, sanitaire et de sécurité - et un enregistrement dans la base Eurodac. Il vise à faciliter l'orientation des demandeurs d'asile en les dirigeant au plus vite vers la procédure adéquate (à la frontière ou de droit commun) ou, à défaut, vers un retour dans le pays d'origine (par le biais d'un refus d'entrée).

Pendant ce filtrage, les personnes doivent demeurer à la disposition des autorités nationales et n'ont pas le droit d'entrer sur le territoire de l'Union. Ils doivent être soumis, pendant la durée nécessaire au filtrage, à un régime correspondant peu ou prou à celui de la zone d'attente (articles L. 340-1 et suivants du CESEDA).

La mise en œuvre du filtrage et des procédures d'asile et de retour à la frontière (cf. *infra*) rend nécessaire la création de nouvelles capacités d'accueil dans les structures où seront exécutées les mesures de contrainte (zone d'attente ou autres lieux d'hébergement). La « capacité adéquate », soit la capacité en matière d'hébergement, d'accueil et d'instruction pour la mise en œuvre à tout moment de ces procédures à la frontière, a été fixée à 615 places pour la France.

Par ailleurs, l'étranger en situation irrégulière interpellé sur le territoire national et n'ayant pas fait préalablement l'objet d'une procédure de filtrage devra être soumis à ces contrôles, dans un délai ne pouvant excéder trois jours.

(2) Une nouvelle procédure d'asile à la frontière

Le règlement 2024/1348, dit « Procédure », institue une nouvelle procédure d'asile à la frontière.

Elle consistera en un examen au fond de la demande, et non plus seulement en un avis sur son caractère manifestement infondé ou irrecevable¹.

L'ensemble de la procédure devra être mené en douze semaines au plus à compter de l'enregistrement de la demande, y compris le jugement rendu sur le recours formé contre une décision de rejet de la demande d'asile. L'Ofpra indique par conséquent un objectif de statuer en quinze jours dans le cadre de cette procédure.

Le demandeur n'est pas autorisé à entrer sur le territoire de l'État membre pendant la durée de la procédure, à condition qu'elle n'excède pas le délai de douze semaines. Il peut faire l'objet de mesures de restriction de liberté – sous la forme d'une assignation à résidence –, voire de mesures privatives de liberté (zone d'attente ou rétention) pendant la durée de la procédure².

Cette procédure s'applique aux demandeurs qui ont le moins de chance d'obtenir l'asile. Le recours sera obligatoire dans certains cas prévus par le règlement : en cas de production de documents frauduleux, de risque pour l'ordre public ou d'appartenance à une nationalité dont le taux de protection est inférieur à 20 % à l'échelle de l'Union. D'autres cas peuvent être prévus par le droit de l'État membre.

Des exceptions sont prévues, notamment pour les mineurs non accompagnés (hormis s'ils présentent un risque pour l'ordre public), lorsque la vulnérabilité de la personne le justifie ou lorsque l'autorité de détermination (en l'espèce, l'Ofpra) considère que « *les motifs justifiant de rejeter une demande pour irrecevabilité ou justifiant d'appliquer la procédure d'examen accélérée ne sont pas ou plus applicables* ».

En cas de rejet de la demande d'asile, l'étranger fait l'objet d'une procédure de retour dans les conditions prévues par le règlement 2024/1349 « Retour à la frontière ». Ce dernier institue à une procédure de retour à la frontière spécifique, qui doit être menée dans un délai de douze semaines à compter du rejet de la demande³. Le paragraphe 6 de son article 4 permet aux États membres, sous la forme d'une disposition facultative, de prononcer des refus d'entrée qui, « », sous réserve du respect de certaines exigences minimales, ne sont pas soumis aux exigences de la directive 2008/115/CE du 16 décembre 2008⁴, dite « Retour ».

¹ En 2025, l'Ofpra a rendu 1 655 avis à la frontière, ce qui représente environ 1 % des demandes d'asile.

² Article 54 du règlement 2024/1348, dit « Procédure », et articles 9 et 10 de la directive 2024/1346, dite « Accueil ».

³ Au-delà de ce délai, la personne devra être regardée comme formellement entrée sur le territoire de l'État membre et faire l'objet d'une procédure d'éloignement dans les conditions de droit commun, qui obéissent au cadre de la directive « Retour ».

⁴ 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.

(3) La refonte de la base de données Eurodac

La base de données Eurodac a pour objet l'identification des personnes ayant franchi irrégulièrement une frontière extérieure ou ayant déposé une demande d'asile dans un État membre, notamment en vue de la mise en œuvre du mécanisme « Dublin ».

Le règlement 2024/1358 étend les finalités d'Eurodac au contrôle de l'immigration irrégulière. Son alimentation devient une obligation pour les autorités chargées du contrôle des frontières extérieures (garde-frontières) et de la vérification du droit au séjour (services de police et de gendarmerie), qui disposeront d'un accès direct à la base Eurodac.

À cet effet, de nouvelles catégories de personnes verront leurs données enregistrées dans Eurodac, parmi lesquelles figurent notamment les étrangers en situation irrégulière, les personnes débarquées à la suite d'une opération de recherche et de sauvetage et les bénéficiaires de la protection temporaire (à compter de 2029). Les données seront collectées dès l'âge de six ans, au lieu de quatorze ans dans le règlement précédent.

La nature des données enregistrées est considérablement étendue : alors qu'Eurodac n'enregistrait jusqu'alors que les empreintes digitales et le sexe, il inclura des photographies de la personne, des données d'état civil, des données relatives à la situation administrative (documents de voyage, demandes d'asile, décisions de transfert et d'éloignement, etc.) et en matière de sécurité.

L'article 13 du règlement permet aux États membres d'autoriser le recours à la contrainte en cas de refus de l'étranger de se soumettre aux opérations de relevé des empreintes et de prise de photographies. Une telle faculté, qui relève du domaine de la loi, n'existe aujourd'hui qu'au stade de la rétention administrative (article L. 741-6 du CESEDA). Lors de son audition du 29 avril 2026 par la commission des lois, Laurent Nunez, ministre de l'intérieur, a fait état de la décision du Gouvernement de mettre en œuvre cette disposition facultative pour les seuls étrangers en situation irrégulière, et non pour les demandeurs d'asile ; en revanche, en cas de refus de se soumettre à ces opérations, ces derniers seraient regardés comme ayant retiré implicitement leur demande.

(4) De nouvelles règles relatives aux procédures d'examen des demandes d'asile

(a) Un recours accru à la procédure accélérée

Le règlement étend les cas dans lesquels il est obligatoirement recouru à la procédure accélérée : en relèveraient désormais les demandes tardives en cas d'entrée régulière sur le territoire et celles formées par les ressortissants de pays dont le taux de protection est inférieur à 20 % à l'échelle de l'Union¹.

D'après les premières estimations de l'Ofpra, les procédures accélérées pourraient représenter près de 60 % des dossiers, contre 45 % actuellement².

Le règlement prévoit que la procédure d'examen accélérée doit être conclue dans un délai de trois mois à compter de la date de l'introduction de la demande³.

Les demandes formées par les ressortissants des États désignés comme « pays d'origine sûrs » continueraient de relever de la procédure accélérée. Le règlement devrait permettre une extension importante du nombre d'États désignés comme « pays d'origine sûrs » : la définition qu'il retient paraît moins exigeante que celle figurant à l'article L. 531-25 du CESEDA et le règlement permet désormais la désignation d'un État comme pays d'origine sûr assortie d'exceptions pour une région ou une catégorie de personnes⁴.

Le règlement prévoit également la désignation de pays d'origine sûrs au niveau de l'Union européenne. La liste européenne s'ajoute à celle établie par les autorités compétentes de chaque État membre et s'imposerait à leurs autorités chargées de l'examen des demandes d'asile. Cette liste comprend les États pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne (l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Géorgie, la Macédoine du Nord, la Moldavie, le Monténégro, la Serbie et la Turquie)⁵ et sept autres États : le Bangladesh, la Colombie, l'Égypte, l'Inde, le Kosovo, le Maroc et la Tunisie⁶.

¹ S'agissant des mineurs non accompagnés, le recours à la procédure accélérée ne pourra avoir lieu que dans des cas strictement limités : menace pour l'ordre public, ressortissant d'un « pays d'origine sûr », etc.

² L'autorité de détermination conserve la faculté de recourir à la procédure ordinaire, notamment du fait de la complexité de la demande ou de la vulnérabilité du demandeur. Les cas dans lesquels il peut être recouru à la procédure accélérée pour les demandes formées par des mineurs non accompagnés sont également plus limités.

³ Selon les données communiquées par l'Ofpra, le délai d'instruction pour la procédure accélérée est de 116 jours en moyenne, contre 197 jours en procédure normale.

⁴ Sous l'empire de la directive 2013/32, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) jugeait que la désignation d'un pays tiers comme pays d'origine sûr devait s'étendre à l'ensemble de son territoire (CJUE, 4 octobre 2024, C-406/22, s'agissant de la Moldavie) et ne pouvait être assortie d'exceptions (CJUE, 1^{er} août 2025, C-758/24 et C-759/24).

⁵ À l'exclusion de ceux confrontés notamment à l'existence de menaces graves et individuelles contre la vie ou la personne d'un civil en raison d'une violence aveugle, ce qui exclut de facto l'Ukraine.

⁶ Règlement (UE) 2026/464 du Parlement européen et du Conseil du 24 février 2026 modifiant le règlement (UE) 2024/1348 en ce qui concerne l'établissement d'une liste des pays d'origine sûrs au niveau de l'Union.

La liste nationale, fixée par le conseil d'administration de l'Ofpra, devra donc être mise à jour pour exclure les États reconnus comme « pays d'origine sûrs » au niveau de l'Union.

Le délai de recours contre les décisions de rejet est abaissé (cinq à dix jours, au lieu d'un mois) lorsque la demande a été rejetée au motif qu'elle est irrecevable, implicitement retirée, infondée ou manifestement infondée. Ces recours ne sont pas suspensifs ; devant la Cour nationale du droit d'asile, ils sont jugés par un juge unique dans un délai fixé à cinq semaines (article L. 532-6 du CESEDA).

(b) Les modifications apportées à la procédure ordinaire

Le règlement « Procédure » limite à six mois la durée de la procédure d'examen ordinaire. Il revoit également les phases de présentation, d'enregistrement et d'introduction des demandes, dont les conséquences devraient néanmoins être limitées pour la France.

Si le règlement réaffirme le droit au maintien du demandeur sur le territoire de l'État membre en cause, il permet aux États membres de prévoir des exceptions à ce droit s'il s'agit d'une demande ultérieure ou si l'étranger constitue un danger pour l'ordre public ou la sécurité nationale¹. Le Gouvernement a indiqué souhaiter mettre en œuvre cette disposition facultative.

Le Gouvernement a également indiqué souhaiter se saisir de la clause facultative (*may clause*) prévue au paragraphe 2 de l'article 32 du règlement, permettant à l'État membre de regarder la présentation et l'introduction d'une demande d'asile par l'adulte qui en est responsable comme la présentation et l'introduction d'une demande de protection internationale au nom du mineur qui l'accompagne.

Le règlement permet également une réduction du délai de recours contre la décision de rejet de la demande d'asile, qui devra être compris entre quinze jours et un mois (il est aujourd'hui d'un mois en France).

¹ Article 10, paragraphe 4, du règlement « Retour ».

Le concept de « pays tiers sûr »

Comme la directive 2013/32 qu'il remplace, le règlement « Procédure » permet aux États membres de déclarer irrecevable une demande d'asile lorsqu'elle émane d'une personne pouvant séjourner dans un pays tiers sûr. Cette notion désigne un pays où le demandeur d'asile ne craint pas la persécution, ni le refoulement dans son pays de nationalité, et peut y recevoir une protection effective.

Les pays tiers sûrs sont désignés par les États membres et, au niveau européen, par la Commission européenne, selon un mécanisme analogue à celui des pays d'origine sûrs. Aucune liste européenne des pays tiers sûrs n'a été définie à ce jour.

La notion de pays tiers sûr a été précisée par le règlement (UE) 2026/463 du Parlement européen et du Conseil du 24 février 2026 *modifiant le règlement (UE) 2024/1348 en ce qui concerne l'application du concept de pays tiers sûr*. Ce concept peut désormais être appliqué lorsqu'il existe un « *lien de connexion* » entre le demandeur d'asile et le pays tiers sûr « *sur la base duquel il serait raisonnable qu'il se rende dans ce pays* » (par exemple, lorsqu'il s'y est établi ou y a séjourné, ou si des membres de sa famille y sont présents), lorsqu'il a transité par ce pays ou lorsqu'il existe avec cet État un accord (conclu par un État membre ou au niveau de l'Union) par lequel il s'est engagé à examiner les demandes d'asile dans le respect des droits fondamentaux.

Cette disposition facultative, qui concerne l'asile conventionnel, n'est pas mise en œuvre par la France au motif qu'elle serait contraire au droit constitutionnel d'asile.

Le Conseil constitutionnel tire du quatrième alinéa du préambule de la Constitution de 1946, aux termes duquel : « *Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République* », l'obligation, pour les autorités compétentes, de procéder à l'examen de la situation du demandeur qui affirme être persécuté pour son action en faveur de la liberté et le droit pour ce dernier de se maintenir sur le territoire jusqu'à ce qu'il ait été statué sur sa demande (décision n° 93-325 DC du 13 août 1993).

Un avis d'Assemblée générale du Conseil d'État du 16 mai 2018, paraissait toutefois suggérer que ce concept de « pays tiers sûr » pouvait être mis en œuvre à la condition de ménager une exception pour les demandeurs se prévalant de la protection prévue au quatrième alinéa du Préambule de 1946, soit pour les seuls « combattants de la liberté ».

L'Ofpra a accordé l'asile sur ce fondement à deux personnes en 2024 ; elles étaient six en 2023 et quatre en 2022.

Lors de son audition du 29 avril 2026, le ministre de l'intérieur a indiqué que le Gouvernement n'envisageait pas de mettre en œuvre cette disposition facultative.

- (c) Un renforcement des garanties et des obligations pesant sur les demandeurs

Le règlement prévoit un renforcement des garanties au bénéfice des demandeurs, notamment :

- **le droit de bénéficier des services d'un interprète pour l'ensemble de la phase administrative** ou, à défaut, d'un moyen de communication adéquat ;

- **l'obligation de traduction, par l'autorité de détermination, des documents essentiels produits à l'appui de la demande.** L'Ofpra a indiqué aux rapporteurs explorer les moyens de minimiser la charge que représenterait cette obligation ; s'il était recouru à une traduction humaine, le surcoût estimé s'élèverait à environ 50 millions d'euros (M€) par an ;

- **la transmission obligatoire du compte rendu de l'entretien avant celle de la décision statuant sur la demande ;**

- **l'obligation d'offrir aux mineurs accompagnés la possibilité d'être entendus dans un entretien ;**

- **la désignation le plus rapidement possible d'un représentant provisoire afin d'assister les MNA** en amont de la nomination d'un représentant permanent (administrateur *ad hoc*), qui doit intervenir dans les quinze jours à compter de la présentation de la demande. Deux nouveautés devront être intégrées dans le droit français : l'assistance systématique du représentant lors de l'évaluation de la minorité et la possibilité pour le MNA de porter plainte contre son représentant ;

- **la tenue d'un entretien préalable à tout retrait de la protection internationale,** quel qu'en soit le motif. Cet entretien préalable était jusqu'alors une simple faculté pour l'Ofpra. Sur les 1 271 procédures de fin de protection menées en 2025 – essentiellement pour des considérations d'ordre public, l'Ofpra ne procédant pas à un réexamen des circonstances ayant justifié l'octroi de la protection –, seules 60 % comportaient un tel entretien, les autres relevant d'une procédure écrite.

Le règlement précise également les obligations pesant sur le demandeur d'asile tout au long de la procédure. Il doit remettre le plus rapidement possible son document de voyage (ou fournir des explications sur l'absence d'un tel document), les documents qui sont en sa possession et qui présentent un intérêt pour l'examen de la demande, ses données biométriques. Il est également tenu de rester à la disposition des autorités compétentes pendant toute la procédure, de se présenter à l'entretien individuel prévu pour évaluer sa demande, et de demeurer sur le territoire de l'État membre qui traite sa demande¹. Comme la directive 2013/32, le règlement permet également aux États membres de prévoir une fouille des effets personnels du demandeur, si cela est nécessaire et justifié pour l'examen de sa demande².

¹ En vertu de l'article 41 du règlement « Procédure », la méconnaissance de ces obligations est regardée comme un retrait implicite de la demande d'asile.

² Article 9, paragraphe 5, du règlement « Procédure ».

(5) La modification des règles relatives aux conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile

La directive 2024/1346, dite « Accueil », revoit les règles relatives aux conditions matérielles d'accueil (CMA), auquel l'accès devra être garanti dès la présentation de la demande, plutôt que lors de son enregistrement.

La directive prévoit une nouvelle définition harmonisée des CMA : il s'agit « des conditions d'accueil comprenant le logement, la nourriture, l'habillement et les produits d'hygiène personnelle fournis en nature, sous forme d'allocations financières ou de bons, ou en combinant ces formules, ainsi qu'une allocation journalière »¹. Ce nouveau régime imposera de faire évoluer l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA) afin d'y distinguer une « allocation journalière ».

La directive préserve la faculté des États membres d'exercer une régulation géographique des demandeurs d'asile : l'octroi des CMA peut être subordonné à la résidence effective du demandeur dans l'hébergement où il a été affecté par les autorités².

En revanche, la directive revoit les règles de limitation et de retrait des CMA, le retrait total de ces CMA étant désormais restreint au cas où le demandeur « a manqué gravement ou de façon répétée au règlement du centre d'hébergement ou s'est comporté de manière violente ou menaçante dans le centre d'hébergement » ou en cas de notification d'une décision de transfert dans le cadre de la procédure Dublin. Dans les autres cas qui jusqu'alors justifiaient un retrait – y compris la fuite ou la méconnaissance de l'affectation géographique –, la directive n'autorise qu'une limitation des CMA, sous la forme d'un retrait de la seule allocation journalière³.

Plus favorable aux demandeurs d'asile, ce nouveau régime devrait se traduire par des surcoûts importants : 34 millions d'euros (M€) supplémentaires ont été prévus à ce titre en 2026, dont 25,2 M€ supplémentaires au titre de l'ADA (ce qui représenterait 50 M€ en année pleine)⁴.

¹ Article 2 de la directive « Accueil ».

² Article 7 paragraphe 4 de la même directive.

³ Article 23 de la même directive.

⁴ [Avis n° 145](#) (2025-2026) de MM. David Margueritte et Olivier Bitz sur les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » du projet de loi de finances pour 2026, fait au nom de la commission des lois du Sénat, novembre 2025.

(6) La révision du système « Dublin »

Le règlement 2024/1351, dit « Gestion » ou « AMMR », remplace le règlement dit « Dublin III »¹, et modifie les règles régissant la détermination, au sein de l'Union, de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile.

L'économie générale du système « Dublin » est conservée, notamment le principe de l'accueil, de l'enregistrement et de la prise en charge des migrants demandeurs d'asile dans l'État membre par lequel ils sont entrés dans l'Union européenne – désigné comme l'État membre « de première entrée ».

Le règlement « Gestion » ajoute deux nouveaux critères pour la détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile : les diplômes et qualifications professionnelles obtenus par un demandeur dans un État membre et les liens familiaux du demandeur avec des membres de la famille naturalisés ou résidant légalement dans un État membre. Le délai pendant lesquels un État membre est responsable d'une demande d'asile est allongé à vingt mois (contre douze mois aujourd'hui) après le franchissement irrégulier d'une frontière extérieure de l'Union. Elle est fixée à un an pour les ressortissants de pays tiers débarqués dans un port de l'Union européenne à la suite d'une opération de recherche et sauvetage en mer.

Le règlement prévoit un raccourcissement général des délais de procédure (saisine, réponse, rétention, transfert²) et une simplification de la procédure de reprise en charge d'un demandeur d'asile par un État membre³ : cette procédure ne nécessitera en effet plus de requête mais une simple notification.

Il prévoit également de nouvelles garanties pour les personnes concernées, dont le droit à des avis juridiques à toutes les étapes de la procédure de détermination de l'État membre responsable (article 21 dudit règlement).

Le règlement modifie également le régime contentieux des décisions de transfert (article 43), en supprimant le caractère suspensif du recours (qui devra faire l'objet d'un recours parallèle) et en limitant les moyens susceptibles d'être invoqués à l'encontre d'une décision de transfert.

¹ Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride.

² En revanche, en cas de fuite de l'intéressé ou d'un membre de sa famille, le délai de transfert sera prolongé de trois ans.

³ Cette procédure s'applique lorsque l'étranger a déjà déposé une demande d'asile dans un autre État membre ou dans un État partie aux accords « Dublin », que cette demande soit en cours d'examen ou ait été retirée ou rejetée.

Le Gouvernement a indiqué aux rapporteurs envisager les choix suivants pour la mise en œuvre de ces dispositions :

- fixer le délai de recours contre la décision de transfert à une semaine ;

- fixer le délai de jugement au fond à quinze jours, délai ramené à 96 heures si le demandeur est placé en rétention lorsque la décision de transfert lui est notifiée ;

- prévoir qu'une demande de suspension de l'exécution de transfert doit être présentée en même temps que le recours au fond, à peine d'irrecevabilité ;

- fixer à sept jours le délai pour statuer sur la demande de suspension, le juge s'efforçant de statuer « *dans les meilleurs délais* » lorsque le demandeur est placé en rétention.

(7) Mécanisme de solidarité

Le pacte crée un **nouveau mécanisme de solidarité** obligatoire visant à alléger la charge pesant sur les États membres qui sont exposés à une pression migratoire, tout particulièrement les États « de première entrée ».

Le pacte crée à cet effet une **réserve annuelle de solidarité à laquelle les États membre contribuent sous trois formes principales** :

- des relocalisations, sur leur territoire, de demandeurs d'asile ou de bénéficiaires de la protection internationale, présents dans les États membres soumis à une pression migratoire ;

- des contributions financières ;

- des « *mesures alternatives* », qui consistent en des mesures telles qu'un soutien opérationnel, la fourniture d'équipements, etc.

La première réserve annuelle de solidarité a été établie, pour 2026, par une décision d'exécution du Conseil du 22 décembre 2025¹ : la contribution de la France, qualifiée de pays « *à risque migratoire* », s'élève à 3 361 relocalisations. Comme l'a exposé le ministre de l'intérieur lors de son audition du 29 avril 2026, les transferts non réalisés de demandeurs « dublinés » vers des États responsables seront comptabilisés comme des relocalisations pour l'application du mécanisme de solidarité.

¹ Décision d'exécution (UE) 2025/2642 du Conseil du 22 décembre 2025 établissant la réserve annuelle de solidarité pour 2026.

b) Des mesures législatives indispensables

Les dispositions des règlements européens sont d'effet direct (article 288 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne), si bien que les dispositions législatives contraires seraient, à cette date, immédiatement inconventionnelles et qu'il appartiendrait alors au juge, en cas de contentieux, d'en écarter l'application.

Si elles nécessitent en principe d'être transposées, les dispositions claires, précises et inconditionnelles des directives sont également d'effet direct, une fois le délai de transposition expiré (CJCE, 4 décembre 1974, *Van Duyn*, n° 41/74). Le Conseil d'État juge ainsi que les particuliers peuvent se prévaloir, à l'appui d'un recours dirigé contre un acte administratif, des dispositions précises et inconditionnelles d'une directive, lorsque l'État n'a pas pris, dans les délais impartis, les mesures de transposition nécessaires (CE, Ass., 30 octobre 2009, *Mme Perreux*, n° 298348, Rec.).

Il convient toutefois de souligner qu'au-delà de la seule abrogation ou modification des dispositions législatives incompatibles, un nombre important de dispositions du pacte impliquent nécessairement l'intervention du législateur :

- soit parce qu'elles renvoient certaines questions au droit national de l'État membre, à l'instar de la définition du régime juridique de privation ou de restriction de liberté à la frontière ;

- soit parce qu'elles laissent une marge de manœuvre à l'État membre en fixant des normes minimales ou maximales, à l'instar des délais de recours contre la décision de rejet d'une demande de protection.

Enfin, certaines dispositions sont facultatives et laissées à l'appréciation des États membres (*may clause*) : il en va ainsi, par exemple, des exceptions au droit sur le maintien sur le territoire pendant l'examen de la demande d'asile (article 10, paragraphe 4 du règlement « Procédure »). Lorsqu'elles relèvent du domaine de la loi, elles ne peuvent être mises en œuvre que par le législateur.

Dans son avis (n° 410791) sur le présent projet de loi, l'Assemblée générale du Conseil d'État a souligné que « *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.* »

Surtout, les mesures impliquant une forme de restriction ou de privation de liberté ne pourraient être mises en œuvre en l'absence de mesures d'adaptation législatives : tel est notamment le cas des nouvelles procédures d'asile à la frontière et de retour à la frontière.

2. Le projet de loi

a) Une triple habilitation à légiférer par ordonnances

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

La première (I de l'article unique) a pour objet la transposition de la directive « Accueil » (2024/1346) et la prise des mesures d'adaptation rendues nécessaires pour l'application des neuf règlements du pacte : les règlements « Qualification » (2024/1347), « Procédure » (2024/1348), « Retour à la frontière » (2024/1349), « Solidarité » (2024/1350), « Gestion » ou « AMMR » (2024/1351), « Filtrage » (2024/1352 et 2024/1356), « Eurodac » (2024/1358) et « Situations de crise » (2024/1359).

Comme le précise l'avis du Conseil d'État, trois d'entre eux – les règlements 2024/1350, 2024/1352 et 2024/1359 – ne paraissent pas nécessiter de mesures législatives, mais ont été ajoutés à titre de précaution.

Les délais d'habilitation et de dépôt du projet de loi de ratification sont brefs : ils s'élèvent respectivement à trois mois à compter de la publication de la loi et à deux mois à compter de la publication de l'ordonnance.

La deuxième demande d'habilitation (II du même article unique) 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. Le délai d'habilitation s'élève à six mois, celui pour le dépôt du projet de loi de ratification à deux mois à compter de la publication de l'ordonnance.

Enfin, le III tend à habiliter le Gouvernement à prendre par ordonnance « *toute mesure de coordination et de mise en cohérence relevant du domaine de la loi rendue nécessaire par les dispositions des ordonnances prévues au I et au II, afin d'harmoniser l'état du droit, d'assurer la cohérence des textes, d'abroger les dispositions devenues sans objet et de remédier aux éventuelles erreurs* », dans un délai de neuf mois à compter de la publication de la loi. Le Gouvernement disposerait d'un délai de deux mois à compter de la publication de l'ordonnance pour déposer un projet de loi de ratification.

b) Les conséquences du recours au régime de l'habilitation à légiférer par ordonnance

L'article 38 de la Constitution autorise le Gouvernement à « *demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi* ».

Conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, la demande d'habilitation à légiférer par ordonnance doit indiquer avec suffisamment de précision « *la finalité des mesures qu'il se propose de prendre [...]*

ainsi que leur domaine d'intervention »¹. La loi d'habilitation doit également déterminer le délai d'habilitation, pendant lequel le Gouvernement est habilité à légiférer par ordonnance, ainsi que le délai dans lequel un projet de loi de ratification doit être déposé.

Le Conseil constitutionnel juge de manière constante que l'article 38 de la Constitution n'impose pas au Gouvernement « *de faire connaître au Parlement la teneur des ordonnances qu'il prendra en vertu de cette habilitation* »².

S'agissant de l'examen d'un projet de loi d'habilitation, la capacité d'initiative des parlementaires est fortement restreinte, tant en raison de la généralité de la formulation des habilitations que du fait de la jurisprudence rigoureuse du Conseil constitutionnel, selon laquelle une habilitation ne peut être créée, rétablie ou étendue qu'à l'initiative du Gouvernement³. Dans ces conditions, un amendement parlementaire ne peut avoir pour objet que de limiter ou préciser le champ de l'habilitation, ou bien de la supprimer.

L'habilitation à légiférer par ordonnance dessaisit le Parlement de sa compétence dans le domaine et pour les finalités en cause jusqu'à l'expiration du délai d'habilitation.

Comme le précise le troisième alinéa de l'article 38 de la Constitution, les ordonnances publiées avant la fin du délai d'habilitation ne peuvent être modifiées que par le Gouvernement jusqu'à la fin de l'habilitation, celui-ci pouvant s'opposer à toute tentative parlementaire contrevenant à la délégation donnée. Le premier alinéa de l'article 41 de la Constitution dispose en effet que « *s'il apparaît au cours de la procédure législative qu'une proposition ou un amendement [...] est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38, le Gouvernement peut opposer l'irrecevabilité* » instituée par cet article.

Depuis la révision constitutionnelle de 2008, le deuxième alinéa de l'article 38 de la Constitution impose la ratification expresse des ordonnances. Dans la pratique, le seul dépôt d'un projet de loi de ratification fait obstacle à la caducité, sans que soit imparti au Parlement un délai pour procéder à cette ratification. Cette exigence de ratification expresse est d'autant moins prégnante que, depuis 2020, le Conseil constitutionnel juge qu'à compter de l'expiration du délai d'habilitation, les dispositions d'une ordonnance non ratifiée « *doivent être regardées comme des dispositions législatives* » (décision n° 2020-843 QPC du 28 mai 2020).

¹ Cons. const., n° 2006-534 DC du 16 mars 2006. Dans une décision récente (n° 2019-794 DC du 20 décembre 2019), le Conseil constitutionnel a censuré pour manque de précision une habilitation à légiférer par ordonnances pour prendre « toute mesure à caractère expérimental » visant à tester de nouvelles solutions de transport dans les territoires peu denses.

² Cons. const., n° 99-421 DC du 16 décembre 1999.

³ Le Conseil constitutionnel a ainsi censuré des habilitations à légiférer par ordonnances étendues (décision n° 2021-825 DC du 13 août 2021) ou rétablies (décision n° 2021828 DC du 9 novembre 2021) par amendements parlementaires.

3. La position de la commission

La commission a déploré le recours aux ordonnances, estimant qu'une réforme aussi importante doit être soumise au Parlement.

Loin d'être purement technique, l'adaptation du droit français en vue de la mise en œuvre du pacte européen sur la migration et l'asile **soulève des questions politiques majeures**, qu'il appartient au seul Parlement de trancher.

Il en va ainsi du **choix de mettre en œuvre certaines clauses facultatives des règlements européens**, ou encore de **se saisir des marges de manœuvre laissées par les textes européens aux États membres**.

Les rapporteurs relèvent que si le recours à l'ordonnance est justifié par l'urgence de la situation, cette urgence résulte avant tout de la carence du Gouvernement. Alors que les textes qui composent le pacte ont été adoptés le 14 mai 2024, le Gouvernement a attendu deux ans pour présenter, à quelques semaines de l'échéance du 12 juin 2026, le présent projet de loi.

À cet égard, la saisine tardive du Conseil d'État aux fins d'identifier les mesures législatives à modifier pour la mise en œuvre du pacte et celles qui pourraient faire l'objet de la procédure de délégalisation, dont le ministre de l'intérieur a fait part lors de son audition du 29 avril 2026, ne peut que susciter l'étonnement des rapporteurs.

La technicité de l'exercice ne saurait, quant à lui, constituer un argument recevable. Les rapporteurs observent à cet égard que la transposition du deuxième « paquet asile » de 2011-2013 avait pris la forme d'une loi ordinaire, la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 *relative à la réforme du droit d'asile*.

À l'occasion des travaux sur le budget pour 2026, **les rapporteurs avaient pourtant alerté le Gouvernement sur l'importance que revêtait la prise rapide de ces mesures d'adaptation**, eu égard aux nombreuses incertitudes qui pesaient sur la mise en œuvre du pacte sur la migration et l'asile.

Tout en regrettant vivement que le Parlement soit ainsi mis au pied du mur, les rapporteurs ont considéré qu'il n'existait pas d'alternative à l'habilitation à légiférer par ordonnance permettant une adaptation rapide du droit français.

Afin que le Parlement ne soit pas entièrement dessaisi de cette réforme, **les rapporteurs estiment indispensable que le processus de ratification soit mené à son terme**.

Ils relèvent que, lors de son audition du 29 avril, le **ministre de l'intérieur s'est engagé à inscrire à l'ordre du jour le projet de loi de ratification**, engagement dont il n'y a pas lieu de douter de la sincérité.

L'examen du projet de loi de ratification sera l'occasion pour le Parlement de contrôler le contenu de l'ordonnance et, le cas échéant, de l'amender. Il s'agira notamment pour le Sénat de s'assurer que les marges de manœuvre laissées par le pacte aux États membres soient bien saisies afin de renforcer le cadre juridique de l'asile.

À défaut, et alors qu'un grand nombre d'États membres, dont l'Allemagne, 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.**

Les rapporteurs regrettent toutefois qu'ils n'aient eu communication ni de l'avant-projet de l'ordonnance prévue au I de l'article unique, ni d'une présentation exhaustive des dispositions facultatives du pacte.

David Margueritte **s'est interrogé sur la pertinence et l'opportunité de l'habilitation prévue au III de l'article unique**, dès lors que, d'une part, la ratification constitue en principe l'occasion de procéder aux mesures de coordination et de mise en cohérence du droit, au titre desquelles cette habilitation est demandée et, d'autre part, le ministre de l'intérieur s'est engagé à inscrire à l'ordre du jour des assemblées l'examen du projet de loi de ratification.

Dans ces conditions, il lui a semblé préférable que de telles mesures soient prévues dans le projet de loi de ratification de l'ordonnance prévue au I, dont le dépôt devrait intervenir dans les deux mois qui suivent sa publication. Il a estimé que **le maintien de l'habilitation prévue au III ne paraissait, par conséquent, aucunement indispensable. Il pourrait même inciter le Gouvernement**, dans un contexte où les priorités sont nombreuses, à se dispenser de mener à bien l'examen du projet de loi de ratification.

Pour ces raisons, **son amendement COM-2, qui a été adopté par la commission, supprime l'habilitation prévue au III de l'article unique.**

La commission a adopté l'article unique ainsi modifié.
--

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 13 MAI 2026

Mme Muriel Jourda, présidente. – Nous en venons à l'examen du rapport et du texte de la commission sur le projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre, par ordonnances, les adaptations rendues nécessaires par l'entrée en application des règlements (UE) n^{os} 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.

M. Olivier Bitz, rapporteur. – Adopté le 14 mai 2024 à l'issue de quatre années de négociations, le « pacte sur la migration et l'asile » est en réalité un paquet législatif européen composé de neuf règlements et d'une directive.

Il traduit l'ambition d'une approche globale de la gestion des flux migratoires et de l'asile, dans un contexte d'augmentation tendancielle de la demande d'asile à l'échelle de l'Union européenne et plus encore de notre pays.

En effet, la demande d'asile en France a connu un pic historique en 2024, avec plus de 153 000 demandes. Si ce nombre a connu une légère diminution en 2025, qui devrait se poursuivre en 2026, il se maintient à un niveau très élevé. On ne comptait que 70 000 demandes en 2014 et moins de 40 000 en 2007. Ce chiffre a donc été multiplié par près de quatre en vingt ans. En 2025, la France était le deuxième État membre ayant reçu le plus de demandes d'asile – 18 % du total –, derrière l'Allemagne.

Au regard du faible nombre de déboutés de l'asile effectivement éloignés, le taux d'éloignement étant estimé par la Cour des comptes à 2 %, l'asile peut être considéré comme l'une des principales filières d'immigration clandestine en France.

Vous connaissez les conséquences de cette dynamique : en dépit d'une multiplication par deux du nombre de places d'hébergement depuis 2015, seuls 70 % des demandeurs d'asile sont hébergés. Le coût total de la politique de l'asile est mal connu et le montant de 1,4 milliard d'euros inscrit à cet effet dans le budget pour 2026 ne couvre qu'une partie des dépenses. La commission des finances a engagé un travail d'information sur ce sujet.

Le pacte sur la migration et l'asile, dont les travaux préparatoires ont été engagés à la suite de la crise migratoire de 2015-2016, vise à renforcer la coopération entre les États membres et l'harmonisation des droits

nationaux. C'est la raison pour laquelle des règlements se substituent à la directive du 13 décembre 2011, dite directive qualification, et à la directive du 26 juin 2013, dite directive procédure.

Le pacte repose sur quatre piliers, dont le premier est constitué par le renforcement des contrôles aux frontières extérieures. Le pacte vise à créer une procédure de filtrage qui consiste en un triple contrôle d'identité, sanitaire et de sécurité, pour les demandeurs d'asile ne remplissant pas les conditions d'entrée dans l'Union. Cette procédure sera appliquée à la frontière, pendant une durée maximale de sept jours.

Ce dispositif, comme celui de la nouvelle procédure d'asile à la frontière, repose sur la fiction juridique de la non-entrée dans le territoire de l'État membre : les étrangers ne sont pas admis à entrer et peuvent se voir imposer de résider dans des hébergements dans des zones de transit ou à proximité de la frontière, voire être placés en zone d'attente ou en rétention, pendant la durée de la procédure.

La procédure d'asile à la frontière ne consistera plus seulement en l'émission d'un avis sur la recevabilité de la demande. Il s'agira désormais de procéder à un examen au fond de cette demande, en douze semaines. En cas de rejet, l'étranger se verra opposer un refus d'entrée et fera l'objet d'un retour à la frontière, selon une procédure spécifique.

Le règlement dit Eurodac modifie le cadre juridique de la base de données du même nom, aujourd'hui consacrée à la gestion de l'asile, pour en faire l'un des principaux outils de lutte contre l'immigration irrégulière. Il augmente considérablement les données qui y seront enregistrées. Il permet également aux États membres d'autoriser le recours à la contrainte pour la réalisation des opérations de prise d'empreintes et de photographies en cas de refus de l'étranger. Lors de son audition du 29 avril, Laurent Nunez a confirmé l'intention du Gouvernement de se saisir de cette disposition facultative, ce qui va dans le bon sens.

Le deuxième pilier du pacte est constitué par l'objectif de rendre les procédures d'asile plus rapides et efficaces. Le pacte étend les cas dans lesquels il sera obligatoire de recourir à la procédure accélérée, qui devra être suivie dans un délai de trois mois.

Les concepts de « pays d'origine sûr » - il permet le placement en procédure accélérée d'une demande - et de « pays tiers sûr » - il permet de déclarer irrecevable la demande formée par une personne liée à un tel pays - sont révisés 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 dans le cadre du fameux système « Dublin », en allongeant les durées de responsabilité, en réduisant les délais de procédure et en révisant le régime des recours contentieux contre les décisions de transfert.

Le troisième pilier est constitué par le renforcement des garanties accordées aux demandeurs. Certaines de ces garanties sont déjà mises en œuvre, à l'instar de l'enregistrement des entretiens menés par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra). D'autres pourraient entraîner des coûts importants, comme l'obligation pour l'Ofpra de traduire à ses frais les documents essentiels produits à l'appui de la demande. Le pacte prévoit également une série de dispositions spécifiques au bénéfice des mineurs non accompagnés (MNA).

Enfin, les règles régissant les conditions matérielles d'accueil sont revues dans un sens plus favorable aux demandeurs, notamment en ce qui concerne le point de départ du versement de l'allocation pour demandeur d'asile (ADA) ou les conditions de sa limitation et de son retrait, ce dernier devenant exceptionnel. Ces nouvelles règles imposeront une refonte complète de l'ADA, afin de distinguer une allocation de base et une allocation journalière.

Le quatrième pilier du pacte consiste en la création d'un nouveau mécanisme de solidarité entre États membres, afin d'alléger la charge pesant sur les plus exposés à la pression migratoire. À cet effet, une réserve annuelle de solidarité est instituée, à laquelle les États membres contribuent de trois manières principales : en acceptant la relocalisation de demandeurs d'asile, en versant une contribution financière et en ayant recours à des mesures alternatives, qui peuvent prendre la forme d'un soutien opérationnel, de formation et d'équipement.

La majeure partie des dispositions des règlements du pacte deviendront applicables le 12 juin 2026, date à laquelle expire le délai de transposition.

Comme vous le savez, les règlements européens sont obligatoires et d'application directe. Il en va de même pour les dispositions claires, précises et inconditionnelles des directives, qui peuvent être directement invoquées dès l'expiration du délai de transposition.

Il s'ensuit que, sans mesures d'adaptation, toutes les dispositions législatives incompatibles avec le droit européen deviendront inconventionnelles le 12 juin 2026 et ne pourront plus être appliquées.

En outre, un grand nombre de dispositions du pacte impliquent l'intervention du législateur, pour deux raisons. D'abord, elles peuvent renvoyer certaines questions au droit national de l'État membre, comme dans le cas de la définition des régimes de restriction et de privation de liberté dans le cadre du filtrage et de la procédure d'asile à la frontière. Ensuite, ces dispositions peuvent laisser une marge de manœuvre à l'État membre en fixant des normes minimales ou maximales. À titre d'exemple, dans certains cas, le délai de recours contre une décision de rejet de la demande d'asile devra être fixé entre cinq à dix jours, contre un mois aujourd'hui.

Des dispositions législatives sont également indispensables pour la mise en œuvre de certaines dispositions facultatives relevant du domaine de la loi. Il en va ainsi, par exemple, du recours à la contrainte pour la prise d'empreintes ou de photographies.

Sans mesures d'adaptation ou de transposition, de nombreuses dispositions du pacte ne pourront être appliquées, tandis que des pans entiers du droit français devront être écartés. Lors de son audition, le ministre a indiqué que 40 % des dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda) devraient être modifiées ou abrogées, ce qui est considérable.

Il n'existe pas de plan B satisfaisant. La circulaire en cours de préparation, si elle pourra expliquer l'articulation entre le droit de l'Union issu du pacte et les dispositions actuelles du Ceseda, ne pourra pas créer du droit lorsque c'est nécessaire.

Quelles seraient les conséquences d'une absence d'adaptation au 12 juin ? Ou plutôt « quelles seront-elles ? » puisque, même si le projet de loi devait être adopté par l'Assemblée nationale, les ordonnances ne seraient vraisemblablement pas publiées à temps. Ces conséquences ne peuvent être prédites avec certitude, mais elles pourraient s'avérer assez catastrophiques pour le système français de l'asile et la gestion de nos frontières.

D'une part, un contentieux de masse est à craindre en matière d'accueil des demandeurs d'asile et, dans une moindre mesure, en ce qui concerne l'examen de leurs demandes.

D'autre part, et c'est plus grave, les procédures de filtrage et d'asile à la frontière ne pourront être mises en œuvre, alors que le cadre juridique actuel en matière d'asile à la frontière deviendra inapplicable. Comme l'a exposé le ministre, il en résulterait une admission systématique sur le territoire de la quasi-totalité des étrangers demandant l'asile aux frontières extérieures.

Cette forme de « vulnérabilité juridique », pour reprendre les mots de nos collègues Ronan Le Gleut et Audrey Linkenheld dans leur rapport sur la mise en œuvre du pacte, risquerait de se traduire par un véritable appel d'air puisque les réseaux de passeurs ont une connaissance fine de la réglementation, tout comme certaines associations.

Les opérateurs que sont l'Ofpra et l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii) sont encore dans l'incertitude quant aux modalités d'application de certaines dispositions du pacte, comme les nouvelles règles en matière de conditions matérielles d'accueil et la refonte de l'ADA.

M. David Margueritte, rapporteur. – Comment a-t-on pu en arriver là, deux ans après l'adoption du pacte ? Je précise que les négociations s'étaient étirées sur plusieurs années avant cette adoption et que la situation d'impréparation dans laquelle nous sommes est bien antérieure à deux ans.

Au moment de la dernière discussion budgétaire, nous avons rappelé, avec Olivier Bitz, l'importance d'agir et de le faire rapidement. Le ministre s'était alors engagé à déposer un projet de loi au début de l'année 2026.

L'objet de ce rapport n'est pas de déterminer les causes de cette situation, qui constitue un échec retentissant. Le pays se retrouve dans une situation d'insécurité juridique majeure, confronté à la menace d'une pression migratoire largement renforcée par l'impréparation dans la mise en œuvre du pacte. Nos interrogations sont légitimes. Le Conseil d'État semble avoir été saisi très tardivement, notamment sur la possibilité de déléguer un certain nombre de dispositions. Le contexte politique n'explique probablement pas tout.

L'urgence dont se prévaut le Gouvernement n'est pas contestable, mais il en est responsable, ce que nous regrettons. Je suis convaincu que nous partageons tous ces regrets puisque le pacte ne relève pas d'ajustements techniques mais bien d'une réforme d'envergure, sur les grandes orientations de laquelle il revient au Parlement de trancher.

Dans ce contexte, faut-il accepter le principe du recours aux ordonnances et dans quelles conditions ?

L'urgence est caractérisée, la situation est grave et les conséquences sont imminentes : le 12 juin, le pays plongera dans l'incertitude. Personne ne peut s'en satisfaire, mais nous sommes au pied du mur et il n'y a plus d'autre alternative que de recourir aux ordonnances pour permettre une adaptation rapide du droit français, au moins d'ici à l'automne.

Ce recours aux ordonnances ne peut être accepté qu'à la condition que le Gouvernement joue le jeu de la ratification, pour permettre au Parlement de contrôler pleinement le contenu des dispositions prises et de l'amender si nécessaire. Nous ne pouvons que prendre acte de l'engagement du ministre d'inscrire à l'ordre du jour du Parlement le projet de loi de ratification.

Son examen est d'autant plus nécessaire que, en dépit de nos demandes répétées, le Gouvernement n'a pas communiqué les avant-projets d'ordonnances ni présenté de manière exhaustive la liste des dispositions facultatives du pacte.

À l'occasion du recours à ces ordonnances, la France doit se saisir de l'ensemble des leviers à sa disposition pour renforcer le cadre juridique de l'asile, alors qu'elle est soumise à une pression migratoire extrêmement forte. J'évoquerai certains de ces leviers.

Premièrement, nous soutenons le recours à la contrainte pour la prise d'empreintes, mais également la mise en œuvre des concepts de « pays d'origine sûr » et de « pays tiers sûr ». Concernant ce dernier, le refus du Gouvernement n'est pas satisfaisant. Lors de son audition, le ministre s'est prévalu de la jurisprudence du Conseil constitutionnel en s'appuyant sur le quatrième alinéa du préambule de la Constitution de 1946, à savoir

l'obligation d'examiner la situation du demandeur qui affirme être persécuté pour son action en faveur de la liberté et le droit pour ce dernier de se maintenir sur le territoire jusqu'à ce que les autorités aient statué sur sa demande.

Deux remarques s'imposent sur ce sujet. D'abord, sur le plan juridique, un avis du Conseil d'État de 2018 paraît ménager une voie dans l'application du concept en ménageant une exception au seul profit des demandeurs se présentant comme des « combattants de la liberté », dont le nombre est très réduit puisque seules deux personnes se sont vu octroyer l'asile sur ce fondement en 2024, sur plus de 70 000 protections internationales accordées.

Ensuite, sur le plan politique, si de nombreux États s'engagent, comme cela est prévu, dans un durcissement de leur politique migratoire, la France risque, en conservant un cadre juridique mieux-disant, de s'exposer à des demandes renforcées et à des mouvements secondaires très puissants. Nous appelons donc le Gouvernement à reconsidérer sa position sur ce concept de pays tiers sûr.

Deuxièmement, il conviendra d'être vigilant quant aux conditions dans lesquelles seront hébergées les personnes soumises aux procédures de filtrage et d'asile à la frontière. La réponse du Gouvernement sur l'assignation à résidence qui deviendrait la règle n'est pas satisfaisante, compte tenu de la fragilité du régime de cette assignation. Le maintien en zone d'attente à la frontière, ou dans le cadre d'un autre régime permettant de s'assurer des demandeurs, serait préférable.

Malgré ces conditions et réserves, nous n'avons pas d'autre choix que d'adopter ce texte, et j'en viens au contenu des ordonnances.

L'article unique comporte trois demandes d'habilitation dont la première, la principale, a pour objet de procéder à l'adaptation du droit français en vue de la mise en œuvre du pacte. Elle est assortie d'un délai de trois mois pour prendre les mesures nécessaires à compter de la publication de la loi. De plus, un projet de loi de ratification doit être déposé dans un délai de deux mois à compter de la publication des ordonnances.

La deuxième habilitation concerne 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.

C'est l'occasion de dire un mot sur l'application du pacte dans les régions ultrapériphériques. Les procédures de filtrage et d'asile à la frontière ne seront pas applicables à la Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Mayotte, à La Réunion et à Saint-Martin. Le Gouvernement nous indique avoir adressé à la Commission européenne une demande d'adaptation, sur le fondement de l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, afin de maintenir la procédure actuelle d'asile à la frontière, qui n'est pas conforme à la directive. L'ordonnance prévoit de permettre

d'instituer un dispositif spécifique d'asile à la frontière et d'adapter les règles relatives à l'accueil des demandeurs d'asile pour tenir compte des différences de niveau de vie, notamment sur la question de l'ADA.

Enfin, la troisième demande d'habilitation est probablement la plus inhabituelle des trois. Elle vise à prendre des mesures de coordination ou de cohérence, rendues nécessaires par les deux ordonnances précédentes, et à remédier aux éventuelles erreurs, dans un délai de neuf mois à compter de la publication de la loi.

C'est au sujet de cette ordonnance que nous avons un désaccord avec mon collègue Olivier Bitz. J'ai déposé un amendement visant à supprimer cette habilitation, qui n'encourage pas à l'examen d'un projet de loi de ratification. Par ailleurs, les explications données ne sont pas satisfaisantes – puisqu'il n'y en a pas eu ! Lorsque nous avons interrogé le ministre pendant son audition, il n'a pas répondu sur la question des neuf mois. Les autres auditions ne nous ont pas permis d'obtenir des réponses claires sur ce délai.

Le contexte d'urgence, créé par le Gouvernement, et le dessaisissement du Parlement par le recours au mécanisme des ordonnances sur un sujet aussi important pour l'avenir de notre pays, c'est déjà beaucoup. Cette ordonnance supplémentaire, assortie d'un délai de neuf mois, c'est trop.

Mme Audrey Linkenheld. – J'ai le privilège d'être aussi membre de la commission des affaires européennes et je souhaiterais vous faire part des recommandations que nous avons émises avec Ronan Le Gleut dans notre dernier rapport d'information.

Premièrement, nous recommandons qu'un point d'étape soit fait au niveau européen, six mois après le début de l'application du pacte sur la migration et l'asile, puis chaque année. Il n'y a aucune raison de travailler dans la précipitation et l'absence de transparence, compte tenu du nombre d'années déjà passées à discuter de ce pacte.

Deuxièmement, nous recommandons une plus grande transparence au niveau national. Celle-ci doit notamment concerner : les échéances et le respect du plan national de mise en œuvre du pacte ; les coûts de mise en œuvre à l'échelle nationale, entre ce qui a été budgété et ce qui est consommé et les coûts à l'échelle européenne, pour s'assurer que les fonds dégagés le sont sur des crédits dédiés à la migration et à l'asile et non sur des crédits dédiés par exemple au fonds de cohésion ; et les conséquences de la mise en œuvre du pacte. À cet égard, un cycle annuel de gestion de la migration a été lancé, qui est important pour la France puisqu'il doit préciser la part qu'elle doit prendre dans le mécanisme de solidarité et d'éventuelles relocalisations.

Troisièmement, nous recommandons que le Gouvernement transmette au Parlement français la liste des clauses optionnelles du pacte, dont le nombre s'élèverait à 150, et qu'il échange avec le Parlement sur ce sujet.

Quatrièmement, sachant que d'autres textes sont encore en discussion à l'échelle européenne sur ces sujets, notamment le règlement sur les retours et la révision du mandat de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex), le Sénat doit demeurer vigilant. Si ces questions ne font pas l'unanimité entre nous, nous pensons tous qu'il n'est pas acceptable que les parlements nationaux soient écartés quand celles-ci sont abordées, puisqu'il y va de nos frontières et de notre souveraineté.

Mme Corinne Narassiguin. - Nous sommes d'accord sur les problèmes de méthode et sur le passage par ordonnance d'un pacte pouvant modifier jusqu'à 40 % du Cesda. Les problèmes d'instabilité gouvernementale auxquels nous sommes confrontés depuis près de deux ans n'expliquent pas pourquoi un projet de loi n'a pas été présenté, qui nous aurait permis de débattre au fond et de manière détaillée de la mise en œuvre du pacte. Nous sommes globalement défavorables à cette façon de faire et d'accord avec David Margueritte sur la nécessité de pousser le Gouvernement à revenir le plus rapidement possible devant le Parlement.

Ce projet de loi ne nous permet pas de discuter du fond du pacte, mais je voudrais manifester notre désaccord avec nombre des mesures qui y figurent. Ce pacte a été négocié très longuement au niveau européen. Les socialistes y étaient favorables au départ, au niveau national et au niveau européen. Cependant, au fil des négociations, nous sommes passés d'une recherche d'équilibre entre responsabilité et solidarité à une logique d'abord et avant tout répressive. Nous ne partageons pas cette pente idéologique et sommes même en désaccord à ce sujet avec nos collègues sociaux-démocrates du reste de l'Europe.

Les incertitudes quant à la mise en œuvre des clauses optionnelles sont un problème. Même si le Gouvernement a donné des assurances quant au concept de pays tiers sûr, nous nous inquiétons que son utilisation puisse redevenir une option. Nous avons d'autres questionnements, notamment avec les méthodes de filtrage et les évolutions prévues de la base de données Eurodac, qui constituent des risques majeurs pour les droits fondamentaux.

Pour toutes ces raisons, nous voterons contre le projet de loi.

Nous sommes dans une position particulière : nous sommes tous d'accord sur le problème que constitue le recours aux ordonnances, parce que nous voudrions pouvoir défendre des positions opposées sur le fond.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio. - Concernant la notion de pays tiers sûr, je partage l'analyse de David Margueritte. Si les pays européens réfléchissent à une politique commune en la matière, c'est bien qu'une question européenne se pose. Nous parlons de cette notion depuis des années : à un moment, il faudra avoir le courage de l'utiliser. Je siégerai à l'Ofii et nous voyons à quel point les demandes effectuées au nom de l'asile sont détournées de leur objet. Ce phénomène embolise les services, qui perdent en efficacité pour étudier les demandes légitimes de certains, lesquels pourraient obtenir ce droit plus rapidement.

Je soutiendrai l'amendement déposé par David Margueritte. Nous avons déjà perdu beaucoup de temps et la France ne doit pas être en retrait par rapport aux pays européens qui l'entourent, au risque de créer un appel d'air.

M. Mathieu Darnaud. – Je soutiens la position de David Margueritte. Nous étions censés vivre une période consacrant le travail du Parlement, surtout sur des sujets aussi importants que celui dont nous discutons. Or le Parlement est progressivement dessaisi de ses prérogatives. Tout le monde comprend les raisons du recours aux ordonnances et l'urgence d'avancer sur ce sujet, mais nous ne devons pas nous en dessaisir totalement – il appartient au Gouvernement de revenir le plus tôt possible devant notre assemblée en vue de la ratification. Notre groupe soutiendra pleinement la suppression de cette dernière habilitation.

M. Olivier Bitz, rapporteur. – David Margueritte et moi sommes d'accord sur l'essentiel et n'avons pas de divergence de nature politique. En revanche, nous avons une différence d'approche ce délai de neuf mois, qui est en réalité un délai supplémentaire de trois mois par rapport aux deux premières habilitations.

Nous faisons face à une situation inhabituelle et à un chaos politico-administratif. Ce qui se passe en interne sur l'application et la transposition du pacte est un fiasco.

Lors de son audition, le ministre a parlé d'un probable chaos migratoire à partir du 12 juin, dû au fait que nous n'aurons pas la possibilité juridique de retenir à la frontière les personnes demandant l'asile.

Il y a des responsabilités politiques, principalement celles des deux ministres de l'intérieur qui se sont succédé depuis l'adoption du pacte, et des responsabilités administratives énormes, puisque l'administration est restée l'arme au pied en l'absence d'orientation politique. Nous faisons face à une probable procédure en manquement à venir, mais surtout à des difficultés juridiques puisque nous ne connaissons pas le droit applicable au 12 juin.

Tous les services compétents de l'État sont mobilisés et travaillent à une circulaire pour expliquer comment gérer cette période pendant laquelle le droit européen sera directement applicable et notre droit national écarté. Il faut prendre la mesure du degré d'impréparation de l'administration française. Notre pays n'arrivera pas à produire l'ordonnance nécessaire dans les trois mois qui viennent, d'autant que ce processus suppose des coordinations avec d'autres codes, comme ceux de la santé publique, de l'action sociale et des familles ou de la justice administrative, et que le travail interministériel n'a pas commencé.

Par ailleurs, nous ignorons si le présent projet de loi sera voté à l'Assemblée nationale. Cependant, ce qui est certain, c'est que le projet de loi de ratification n'y sera pas adopté puisqu'il contiendra des options prises par le Gouvernement. L'adoption de l'amendement invitant le Gouvernement à faire passer au moment de la ratification les mesures dont nous avons besoin

nous priverait de la possibilité d'exercer une coordination. La situation est déjà suffisamment compliquée ; n'en rajoutons pas et ne créons pas de difficultés supplémentaires.

En revanche, j'entends la demande d'obtenir davantage d'explications de la part du Gouvernement, car elles ont été bien minces. Je ne m'associe pas à l'amendement, mais ne m'y opposerai pas, en attendant que le Gouvernement puisse expliquer ses intentions.

Mme Olivia Richard. - Notre groupe suivra le rapporteur Olivier Bitz. Je partage son approche pragmatique et réaliste, compte tenu du chaos à venir. Dominique Vérien et moi étions lundi dernier à l'Ofpra, où ce chaos nous a été décrit. Il n'est que l'écho du chaos politique actuel, qui ne permet pas d'adopter des mesures de manière rapide, efficace et majoritaire. C'est pour cette raison que nous procédons par ordonnances. Nous nous abstiendrons sur l'amendement de David Margueritte.

Mme Muriel Jourda, présidente. - Concernant le chaos politique et administratif décrit par le rapporteur, nous pouvons tous déplorer d'en être arrivés là, alors que l'échéance pour traduire les dix textes du pacte est imminente. J'ose espérer que les services ont tout de même travaillé. Je sais que le Conseil d'État avait précédemment été saisi il y a un certain temps déjà, parce que la situation devenait périlleuse et que le contexte politique ne pouvait laisser penser qu'il serait simple d'adopter un texte sur le fond au Parlement.

S'il ne faut pas s'opposer à cette demande d'habilitation pour des raisons de bon sens, celle-ci va loin dans le temps. Nous nous dessaisissons de nos pouvoirs sur un sujet majeur et régalien, sachant qu'il existe des *may clauses* impliquant des choix sur des sujets sur lesquels nous avons des désaccords entre nous et avec le Gouvernement, comme sur la notion de pays tiers sûr. À un moment, il nous faut recevoir l'assurance que nous pourrions provoquer une discussion de fond.

Arriverons-nous à un résultat devant le Parlement ? Nul ne le sait. Malgré tout, sauf erreur de ma part, si la ratification n'intervenait pas, nous ne serions pas dans un vide juridique. De plus, le Gouvernement pourrait toujours procéder à une demande de coordination. Le texte de ratification doit être inscrit et non pas seulement déposé. Ensuite, s'il devait y avoir besoin de coordination, je ne m'opposerais pas à ce que le Gouvernement puisse avoir recours à des habilitations.

Cependant, les explications du Gouvernement sont minces et nous sommes censés nous dessaisir pendant neuf mois, pendant lesquels nous n'aurons pas le droit de légiférer sur le sujet. Si nous voulons obtenir des explications et préserver les droits du Parlement, autorisons les deux premières ordonnances, qui paraissent raisonnables, et émettons nos réserves sur la troisième en la supprimant. Attendons de voir comment le ministre exposera ce qu'il souhaite faire ; si les choses sont raisonnablement présentées, cela pourrait entraîner un avis positif, en ce qui me concerne en tout cas.

J'en viens au périmètre du projet de loi.

En application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, je vous propose de considérer que le périmètre indicatif de ce projet de loi inclut les dispositions relatives au périmètre et aux finalités des habilitations à légiférer par ordonnance pour la mise en œuvre des instruments du pacte sur la migration et l'asile ; et aux modalités de mise en œuvre de leurs dispositions.

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

Article unique

M. David Margueritte, rapporteur. – Si j'en saisis bien la portée, l'amendement COM-1 tend à transposer *a minima* le pacte européen sur la migration et l'asile, c'est-à-dire sans ses clauses facultatives. Notre avis ne peut alors être que défavorable, car nous estimons au contraire avoir besoin de mesures facultatives. Se poserait également la question du sort des dispositions facultatives déjà mises en œuvre par le droit français, parmi lesquelles figurent des dispositions qui concernent l'assistance et la représentation juridiques gratuites. Monsieur Benarroche, suivre l'amendement de votre groupe pourrait conduire à en faire disparaître la possibilité de notre droit. Or je doute que telle soit votre intention.

M. Guy Benarroche. – Je ne répondrai pas à cette provocation... (*Sourires.*) Vous avez mis en avant certaines mesures facultatives ; il y en a d'autres. Si nous avons quelque jour le loisir de nous en expliquer de manière approfondie en tant que parlementaires, je vous citerai celles des mesures que nous ne souhaitons réellement pas voir adopter et nous détaillerons le fond de notre position sur ce texte.

Comme vous, mon collègue Thomas Dossus répond à l'urgence que la situation paraît commander et que vous avez rappelée : faisons au moins en sorte d'avancer et ne laissons donc pas le chaos qui s'annonce – celui d'un afflux migratoire majeur – s'emparer de notre pays.

Mme Audrey Linkenheld. – Pour notre part, nous sommes plutôt favorables à cet amendement, pour les raisons que j'évoquais précédemment, relatives aux quelque 150 clauses optionnelles que nous ne connaissons pas encore dans le détail, non plus que l'issue que leur réserve le Gouvernement.

Du reste, il me semble que cet amendement ne remettrait pas en cause les dispositions mieux-disantes du droit national. En l'occurrence, la France ouvre déjà le droit à une assistance juridique gratuite. Il importe de le préciser, parce que le reproche principal que nous adressons à ce texte d'habilitation

tient à ce qu'il crée un supplément de confusion, avec neuf règlements d'application directe et une directive qui concernent 40 % des dispositions du Ceseda. Mais peut-être souhaiteriez-vous, monsieur le rapporteur, que disparaissent ces mesures mieux-disantes de notre droit ? C'est probablement le cas, si nous en croyons vos explications sur votre position personnelle au regard de la jurisprudence relative aux « combattants de la liberté ».

Je récusé par ailleurs la notion de « chaos » – qu'il soit politique, administratif, migratoire – et je suis surprise que notre collègue Guy Benarroche la reprenne à son compte. Nous sommes dans une situation où le nombre des demandes d'asile déposées auprès de l'Ofpra diminue. Certes, nourries par le contexte géopolitique actuel, de telles demandes nous parviennent toujours, mais nous ne nous retrouverons pas le 12 juin prochain dans une situation de chaos. La situation politique de notre pays est, elle, en revanche, suffisamment grave pour ne pas en rajouter en faisant inutilement peur aux Français.

L'amendement COM-1 n'est pas adopté.

M. David Margueritte, rapporteur. – L'amendement de suppression COM-2 vise à tirer la conséquence d'une évidente impréparation. En octobre dernier, lors du débat budgétaire, les services du ministère nous assuraient avoir reçu pour consigne de travailler à un projet de loi sur les questions d'immigration. Un mois plus tard, le ministre s'est lui-même engagé à déposer un projet de loi. Il n'en a rien été.

Par ailleurs, il est singulier de ne pas seulement disposer des avant-projets d'ordonnances en dépit de plusieurs relances pour les obtenir. Ni le ministre ni ses services n'ont répondu à nos sollicitations en ce sens et nous n'avons donc obtenu aucune explication sur le choix d'une durée d'habilitation de neuf mois.

Dès lors, je considère que, dépourvue de toute explication dans le contexte que nous avons rappelé, une telle habilitation n'est pas raisonnable. Si nous pouvons accepter une forme de dessaisissement – et je reprends à mon compte la formule d'un « chaos migratoire » en préparation –, ce dessaisissement ne saurait aller aussi loin.

Mme Corinne Narassiguin. – Nous sommes favorables à votre amendement de suppression qui, de notre point de vue, est le minimum qui puisse être fait. Nous regrettons cependant que vous n'alliez pas au bout de votre logique. Cette façon de procéder par voie d'ordonnances est véritablement problématique et puisque nous ne sombrerons pas dans un chaos migratoire le 12 juin prochain, nous pourrions rejeter purement et simplement la totalité du présent projet de loi, en exigeant que le Gouvernement revienne rapidement devant le Parlement avec un nouveau et réel projet de loi de transposition.

M. Guy Benarroche. – La logique, effectivement, consisterait à dire que nous ne pouvons pas accepter ces méthodes qui portent la marque d'un fiasco politique et administratif, et qu'il revient au Parlement de prendre ses responsabilités en refusant la possibilité de légiférer par ordonnances ainsi qu'en demandant le dépôt, dans les délais les plus brefs, d'un nouveau projet de loi.

C'est pourquoi notre groupe s'opposera au texte qui nous est aujourd'hui présenté. Votre amendement n'est, à cet égard, qu'une demi-mesure.

Je reviendrai par ailleurs sur l'observation de Mme Linkenheld. À force de marteler qu'il faut s'attendre à un « chaos » migratoire – c'est par dérision que j'ai repris tout à l'heure votre propre terme –, vous imposez effectivement dans le débat public et dans de nombreux esprits l'idée qu'un phénomène exceptionnellement dangereux pour notre pays, celui d'un afflux incontrôlable de demandes d'asile injustifiées, risque de se produire le mois prochain. C'est particulièrement grave, et si les objectifs politiques et électoraux que vous poursuivez ne m'échappent nullement à l'approche de la campagne présidentielle, votre attitude ne nous permet pas d'aller de l'avant. Je vous demande donc de renoncer à l'utilisation politicienne de ce terme, comme je vous demande de renoncer à ce projet de loi.

Mme Audrey Linkenheld. – Rappelons que si nous rejetons ce projet de loi d'habilitation à légiférer par ordonnances en protestation contre l'impréparation du Gouvernement et des ministres de l'intérieur successifs, les neuf règlements du pacte sur la migration et l'asile n'en resteraient pas moins d'application directe. La directive du dispositif devrait, elle, être transposée ; mais d'autres directives ne le sont toujours pas, par exemple la directive NIS 2 dans le domaine de la cybersécurité et de la résilience cyber, qui implique tout autant des enjeux de souveraineté et qui aurait dû être transposée dans notre droit au plus tard le 17 octobre 2024. Ces retards sont regrettables pour l'Europe, de même que pour le Parlement national, mais il faut savoir tirer toutes les conséquences d'une situation insatisfaisante. Pourquoi donc ne pas supprimer l'ensemble du projet de loi d'habilitation ?

M. Olivier Bitz, rapporteur. – Mon collègue et moi-même maintenons qu'il existe un risque de chaos migratoire. La difficulté réside non dans le pacte lui-même, mais dans le fait que, en l'absence de mesures nationales de transposition, ni coercition ni rétention dans le cadre de la procédure d'asile à la frontière ne seront possibles.

Mme Audrey Linkenheld. – Ces procédures à la frontière ne représentent pas plus de 1 % des demandes d'asile. Elles concernent 1 600 personnes.

M. David Margueritte, rapporteur. – Leur nombre pourrait bien augmenter à l'avenir !

M. Olivier Bitz, rapporteur. – Aujourd’hui, en application de la procédure de filtrage, la personne reste en zone d’attente puis, après un avis de l’Ofpra qui intervient rapidement, est renvoyée. Ce ne sera plus possible en l’absence de transposition du pacte dans la législation nationale : une personne qui se présentera à la frontière en demandant l’asile ne pourra plus être retenue, où que ce soit.

Pour ma part, je m’abstiendrai sur le vote de cet amendement. Que nous le voulions ou non, l’administration n’aura pas la capacité de produire à si brève échéance l’ensemble des mesures nécessaires. Nous pourrions d’ailleurs créer une mission d’information, voire une commission d’enquête, sur les dysfonctionnements politiques et administratifs qui ont prévalu depuis la négociation du pacte sur la migration et l’asile. De plus, renvoyer l’adoption des mesures dont nous avons besoin à celle d’un projet de loi de ratification est illusoire parce que jamais un tel projet ne sera adopté à l’Assemblée nationale.

L’amendement COM-2 est adopté.

L’article unique constituant l’ensemble du projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Les sorts des amendements examinés par la commission sont retracés dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l’amendement
Article unique			
M. DOSSUS	1	Restriction du champ de l’habilitation pour exclure la mise en œuvre des mesures facultatives	Rejeté
M. MARGUERITTE, rapporteur	2	Suppression de l’habilitation à légiférer par ordonnance prévue au III	Adopté

AUDITION DE M. LAURENT NUNEZ, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

MERCREDI 29 AVRIL 2026

Mme Muriel Jourda, présidente de la commission des lois. – Mes chers collègues, nous recevons aujourd’hui M. Laurent Nuñez, ministre de l’intérieur, dans le cadre d’une audition conjointe avec la commission des affaires européennes portant sur l’application du pacte européen sur la migration et l’asile, et ce dans la perspective de l’examen du projet de loi d’habilitation déposé par le Gouvernement.

Adopté le 14 mai 2024, ce pacte se compose de dix instruments : neuf règlements et une directive. Il vise à réformer en profondeur la politique migratoire et d’asile mise en place dans l’Union européenne, au travers de différentes mesures.

Le pacte crée notamment une procédure de « filtrage » aux frontières extérieures de l’Union ainsi qu’une nouvelle procédure d’asile à la frontière. Il prévoit également une refonte des procédures d’asile, en révisant et en réduisant les délais d’examen, tout en prévoyant de nouvelles garanties au bénéfice des demandeurs. Les concepts de « pays d’origine sûr » et de « pays tiers sûr » sont, en outre, révisés.

À ces mesures s’ajoute la modification des règles relatives aux conditions matérielles d’accueil des demandeurs d’asile, ainsi que celles qui régissent les procédures de détermination de responsabilité – il s’agit du fameux système de Dublin – et de transfert des demandeurs d’asile.

Enfin, le pacte permet une refonte de la base de données Eurodac, dont les finalités sont étendues au contrôle de l’immigration irrégulière.

La plupart des dispositions du pacte deviendront applicables le 12 juin 2026. Or, les dispositions des règlements européens sont d’effet direct, si bien que les dispositions législatives contraires seront, à cette date, immédiatement inconstitutionnelles.

En outre, nombre de ces dispositions appellent l’intervention du législateur, soit parce qu’elles renvoient certaines questions au droit national, soit parce qu’elles laissent une marge de manœuvre à l’État membre en fixant des normes minimales ou maximales.

Il s’ensuit que, faute d’un texte législatif d’ici au 12 juin, des pans entiers du droit français de l’asile seraient inapplicables ou, du moins, fragilisés.

Ce constat n'a rien de nouveau. Nous vous avons alerté sur le sujet, monsieur le ministre, à l'occasion de l'examen du budget pour 2026. Vous aviez alors annoncé le dépôt d'un projet de loi en début d'année 2026 ainsi qu'une circulaire d'application.

Le Gouvernement a déposé le 8 avril dernier, soit deux mois avant l'échéance du 12 juin, un projet de loi visant à l'habiliter à légiférer par ordonnances en la matière.

Vous le savez, monsieur le ministre, le Sénat a peu de goût pour les ordonnances. En l'espèce, ce procédé à un goût un peu amer.

Si le sujet est indubitablement technique et qu'il y a désormais urgence à ce que des mesures d'adaptation et de transposition soient prises, cette urgence a été créée par le Gouvernement, alors que deux ans se sont écoulés depuis l'adoption du pacte !

En outre, habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnances revient, pour le Parlement, à se dessaisir de sa compétence et à renoncer à l'exercer. Le caractère largement formel de la ratification a pour conséquence que toute cette démarche s'assimile à une forme de « chèque en blanc ».

L'adaptation de notre droit au pacte ne se résume pas à un exercice purement technique. Elle comporte de nombreux choix politiques, qu'il s'agisse d'appliquer certaines clauses facultatives ou de déterminer ce que les textes européens laissent au droit national.

Ces choix politiques sont d'autant plus importants que la demande d'asile a connu ces dernières années une croissance préoccupante, si bien qu'elle constitue, à bien des égards, la première filière d'immigration en France, puisque la grande majorité des déboutés s'installent durablement dans notre pays. La régulation de ces flux, face auxquels nos capacités d'instruction et d'accueil des demandeurs sont débordées, est essentielle.

Alors que la plupart des États membres s'engagent dans une démarche de renforcement de leur cadre juridique en la matière, un droit plus favorable nous expose à un risque important de report de la demande d'asile vers notre pays.

Vous le comprendrez, la matière est trop importante pour que nous nous contentions d'un simple « chèque en blanc ».

Je regrette, à cet égard, qu'en dépit de la demande qu'ils ont formulée, nos rapporteurs n'aient pas reçu communication de l'avant-projet d'ordonnance. Je me permets d'appuyer cette demande, car il me paraît tout à fait essentiel que nous ayons connaissance des intentions du Gouvernement.

Monsieur le ministre, quelles seraient les conséquences, pour le dispositif français de l'asile, de l'absence d'adaptation du droit français d'ici au 12 juin ? Dans l'éventualité où ce projet de loi ne serait pas adopté, quel serait le plan B du Gouvernement ?

De quelle manière le Gouvernement souhaite-t-il adapter le pacte ? Comment entend-il se saisir des marges de manœuvre laissées aux États membres ? Vous engagez-vous également à faire inscrire à l'ordre du jour le projet de loi de ratification ?

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. - Nous nous retrouvons cet après-midi pour examiner les enjeux et les modalités concrètes de mise en œuvre du pacte sur la migration et l'asile. Cet ensemble de neuf règlements et une directive a été adopté en mai 2024 à l'issue d'un processus de négociations long et compliqué. En effet, ce paquet avait été présenté par la Commission européenne en septembre 2020 pour tirer les conséquences de la crise migratoire des années 2015-2016, ainsi que les leçons de l'échec des négociations sur un précédent « paquet Asile ».

Le pacte répond à trois objectifs principaux.

Il s'agit d'abord de renforcer la coopération européenne pour répondre aux défis communs que constituent la lutte contre l'immigration irrégulière, l'accueil et la prise en charge des demandeurs d'asile ainsi que la mise en œuvre effective des droits fondamentaux des demandeurs d'asile et des réfugiés.

Par ailleurs, le pacte vise à mettre en place, de manière inédite au niveau européen, une approche globale assurant la cohérence entre politique migratoire, politique de l'asile et contrôle aux frontières.

Enfin, l'objectif est de défendre un équilibre permanent entre la responsabilité des États membres, dans les contrôles aux frontières comme dans la prise en charge des demandeurs d'asile, et la solidarité européenne pour soulager les États membres dits « de première entrée », c'est-à-dire, les États membres dans lesquels les demandeurs d'asile entrent dans l'Union européenne.

La présidence française du Conseil avait joué un rôle déterminant pour relancer la dynamique des négociations sur ce pacte. Monsieur le ministre, peut-être pourrez-vous, en préambule, nous présenter votre analyse d'ensemble des mesures de ce pacte, les principaux points de compromis par rapport aux positions initialement défendues par la France, mais aussi les points de vigilance ? Je pense notamment au suivi par certains États membres de première entrée de leurs obligations en matière de reprise des transferts placés sous « procédure Dublin ».

Cela me paraît d'autant plus important que la démarche de mise en œuvre du pacte retenue par le Gouvernement n'est pas satisfaisante, disons-le franchement. Les États membres avaient deux ans pour s'y préparer et vous avez attendu le tout dernier moment pour présenter un projet de loi d'adaptation et de transposition, de surcroît sous forme d'habilitation à légiférer par ordonnances.

Je regrette cette méthode. J'avais eu de nombreux échanges avec le secrétariat général des affaires européennes (SGAE) sur ce dossier important, puis j'avais interpellé l'an dernier le ministre chargé des relations avec le Parlement, lors du débat annuel sur l'application des lois, sur la mise en œuvre du pacte. La secrétaire générale du Gouvernement, Mme Landais, avait alors indiqué qu'« *une application mécanique du pacte consisterait, concrètement, à supprimer de nombreuses dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda), ce qui n'est pas forcément facile à comprendre pour nos concitoyens. C'est pourquoi une réflexion est en cours, associant le Conseil d'État et la direction générale des étrangers en France (DGEF), sur l'élaboration de différentes méthodes visant à mettre en œuvre le pacte sur la migration et l'asile, tout en conservant un droit national lisible et suffisamment cohérent. Nous voulons éviter un « effet gruyère » qui conduirait à se reporter directement au règlement* ».

Cette mise en œuvre mérite un débat de fond sur l'ensemble des dispositions, et c'était évidemment possible. Je regrette le recours aux ordonnances, qui me paraît d'abord destiné à faire face à l'absence de majorité à l'Assemblée nationale, tout comme le calendrier retenu, qui ne permettra très certainement pas à la France d'adopter l'ensemble des mesures nécessaires dans les temps impartis pour respecter les échéances du 12 juin et du 1^{er} juillet.

Monsieur le ministre, ces réserves faites, je souhaite qu'au-delà des aspects juridiques, qui sont importants, vous puissiez faire le point sur les enjeux opérationnels de mise en œuvre du pacte, notamment sur la refonte de la plateforme française d'Eurodac et sur la mise en place des 615 places d'hébergement requises en France, qui correspondent à la part française de la « capacité adéquate » fixée par le pacte, 30 000 places étant prévues au niveau de l'Union européenne pour mettre en œuvre les procédures à la frontière.

En décembre 2024, cette capacité était de 300 places, dont 157 à l'aéroport Roissy-Charles-de-Gaulle et 24 à Orly, les zones d'attente des aéroports parisiens représentant 90 % des placements en zone d'attente en France en 2021. De nouvelles infrastructures doivent donc être aménagées d'ici au 12 juin prochain, ce qui devra aussi se traduire en effectifs complémentaires de garde-frontières. Et ce nombre ne prend pas en compte l'acceptation éventuelle par la France d'un nombre élevé de relocalisations chaque année, au titre de la réserve annuelle de solidarité de l'Union européenne. Pouvez-vous nous préciser ces éléments très concrets ?

Je veux aussi revenir sur le coût global de mise en œuvre du pacte. Les rapporteurs des commissions des finances et des lois s'étaient déjà interrogés sur l'écart entre l'évaluation de près de 150 millions d'euros présentée dans le plan de mise en œuvre élaboré par le Gouvernement en décembre 2024 et le montant de 85 millions d'euros inscrit dans le projet de loi de finances pour 2026.

Pourquoi un tel écart ? Je voudrais pour ma part connaître votre position sur le cadre financier pluriannuel 2028-2034, puisque le Fonds « asile, migration et intégration » (Fami) sera appelé à jouer un rôle de soutien important, notamment pour financer le système de relocalisations prévu dans le cadre de la réserve annuelle de solidarité. Or la commission des affaires européennes a exprimé des craintes sur l'architecture budgétaire retenue par la Commission européenne. Pouvez-vous nous éclairer sur les positions que vous défendez au Conseil en la matière ?

Enfin, pourrez-vous nous faire part de vos discussions avec vos homologues des autres États membres concernant la mise en œuvre du pacte ? Je reviens d'Espagne : je sais que sa mise en œuvre n'est pas aisée dans ce pays.

En outre, des États membres comme la Slovaquie ou la Pologne contestent le principe ou les modalités de mise en œuvre du mécanisme de solidarité – je ne parle pas de la Hongrie, compte tenu du changement de gouvernement. Comment agissez-vous, au sein du Conseil, pour aboutir à une mise en œuvre correcte dans l'ensemble des États membres, au moment où la Commission européenne a par ailleurs dévoilé une nouvelle stratégie sur la migration et l'asile ?

M. Laurent Nuñez, ministre de l'intérieur. – Après dix années de négociations, les États membres de l'Union européenne sont parvenus à adopter le pacte européen sur la migration et l'asile. La France a joué un rôle déterminant dans l'aboutissement des négociations, notamment lors de la présidence française du Conseil de l'Union européenne en 2022.

En avril et en mai 2024, le Parlement et le Conseil ont adopté neuf règlements, ainsi qu'une directive, en l'espèce, la directive « Accueil ». Le pacte est entré en vigueur le 22 juin 2024, avec un délai de deux ans permettant aux États membres de préparer sa mise en œuvre.

Le pacte européen sur la migration et l'asile constitue une réforme structurelle majeure de la politique migratoire européenne. Les pays européens ont su tirer les leçons de la crise migratoire de 2015-2016 pour réformer en profondeur leur politique migratoire. Ils ont décidé de renforcer les frontières extérieures en mettant en place un mécanisme de « filtrage », qui consiste en une vérification d'identité, un contrôle de vulnérabilité, un relevé d'empreintes digitales et un enregistrement dans la base Eurodac. Une importante extension des données recueillies est ainsi prévue, associée à une évolution du cadre juridique de prélèvement concernant tous les étrangers en situation irrégulière appréhendés sur le territoire national. Par ailleurs, le pacte instaure une réforme de la procédure d'asile et de retour à la frontière.

En outre, le pacte permettra une accélération des procédures d'asile et une amélioration du fonctionnement du règlement de Dublin, à la fois pour le transfert des étrangers relevant d'un autre État et pour les procédures de recours.

Enfin, le pacte instaure un mécanisme de solidarité obligatoire pour maîtriser les flux secondaires à l'échelle de l'Union européenne.

Le pacte apporte donc des solutions efficaces à des enjeux majeurs. Alors que la France a joué un rôle déterminant dans son adoption, elle doit maintenant adapter son droit national pour que ces dispositions puissent être pleinement mises en œuvre.

Le calendrier, très contraint – le pacte entrera en vigueur le 12 juin 2026 –, est fixé par les règlements et s'impose à tous les États membres. Selon nos informations, à l'exception de la Hongrie, tous les États sont prêts, malgré les difficultés évoquées par M. le président de la commission des affaires européennes. Dans tous les pays, les textes d'adaptation du droit national sont en cours d'adoption ou ont été adoptés ces dernières semaines – c'est le cas de l'Allemagne et de l'Italie.

Dès l'été 2024, les gouvernements successifs ont travaillé sur la rédaction de nombreuses dispositions législatives et réglementaires de mise en œuvre. Des travaux ont été conduits avec le Conseil d'État pour identifier les mesures législatives à modifier, mobiliser la procédure de déclassement de certaines normes législatives au niveau réglementaire – les règlements européens étant généralement d'application directe – et identifier les procédures nouvelles qui n'existent pas dans notre droit interne, comme celles qui relèvent du pouvoir législatif.

Il apparaît que de très nombreuses dispositions relèvent du niveau législatif. Or l'adoption d'une loi d'ici au 12 juin est impossible. Nous avons donc fait le choix de présenter au Parlement un projet de loi afin de pouvoir légiférer par ordonnances pour adapter le droit national. Vous connaissez les délais incompressibles qui s'imposent à l'adoption d'un projet de loi : ce sont ceux de la navette parlementaire et du contrôle du Conseil constitutionnel.

Un projet de loi d'habilitation à légiférer par ordonnances nous permettra de garantir une adaptation complète et cohérente du droit national pour des mesures très techniques. À ce titre, plusieurs États européens ont eu recours à une procédure similaire : l'Italie a ainsi adopté une loi-cadre permettant au gouvernement d'adapter le droit national par décret-loi.

L'article unique du projet de loi prévoit trois ordonnances.

La première permettra de transposer la directive et de prendre les mesures rendues nécessaires par l'entrée en vigueur des règlements. La deuxième a pour objet d'adapter ces dispositions en outre-mer. Enfin, la troisième permettra de prendre des mesures de coordination.

La technicité des mesures traitées par ces ordonnances ne doit cependant pas vous empêcher de débattre de la mise en œuvre du pacte ; il ne s'agit pas, évidemment, de dessaisir le Parlement. C'est pour cette raison que j'ai répondu à l'invitation des deux présidents de commission. Nous aurons ensuite l'occasion d'échanger sur la mise en œuvre du pacte lors de la discussion du projet de loi d'habilitation dans l'hémicycle.

Ces dernières semaines, d'ailleurs, je me suis entretenu avec les présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale sur ce sujet. En légiférant par ordonnances, en outre, nous évitons que le droit ne soit fixé par les juges au fil des contentieux, au risque de créer des discordances juridiques importantes.

Certes, le dépôt d'un projet de loi aurait été préférable. Mais nous ne pouvons pas prendre le risque que les dispositions du pacte ne soient pas pleinement applicables au moment de son entrée en vigueur. Il en résulterait une grande insécurité juridique. Surtout, la France ne pourrait plus mettre en œuvre les mesures essentielles pour pouvoir contrôler les flux migratoires.

Notre droit national doit être ajusté de manière substantielle. Selon les estimations des services, environ 40 % du Ceseda est affecté par les nouveaux textes européens. Par conséquent, l'absence d'adaptation serait synonyme d'une grande insécurité juridique pour les services de l'État comme pour les étrangers, en raison de la coexistence de normes nationales incompatibles avec les règlements. Cela donnerait lieu à des vides juridiques et à une multiplication des contentieux, avec un risque d'interprétations divergentes sur le territoire.

Ce constat vaut particulièrement pour les conditions matérielles d'accueil, puisque les règles nationales deviendront incompatibles avec la nouvelle directive. En effet, plusieurs dispositions modifient complètement le droit national ou inversent les principes qui le régissent.

Je souhaite insister sur les risques migratoires. Si ce projet de loi d'habilitation n'était pas adopté, les procédures de « filtrage » et d'asile à la frontière ne pourraient pas être mises en œuvre. La France ne disposerait donc pas de base législative pour maintenir les demandeurs à la disposition des autorités pendant la durée d'instruction dans le cadre de la procédure d'asile à la frontière.

Très concrètement, il en résulterait, dans les semaines suivantes, une admission quasi systématique sur le territoire des personnes se présentant à la frontière. La France pourrait rapidement devenir l'un des points faibles des frontières extérieures de l'Union. Les passeurs, qui sont toujours très au fait des nouvelles règles, prendraient rapidement conscience de la situation. Nous nous exposerions à un risque d'afflux d'entrées irrégulières.

Sans adaptation du droit, en outre, les différences de traitement entre pays pourraient générer des mouvements secondaires au sein de l'espace Schengen et entraver les transferts Dublin. Alors même que nous avons négocié pendant huit mois pour que l'Italie et la Grèce reprennent les éloignements Dublin à compter du 12 juin, une telle situation serait très fâcheuse.

L'habilitation à légiférer par ordonnances constitue aujourd'hui la seule voie réaliste pour garantir une application ordonnée, lisible et sécurisée du pacte. Dans son rapport publié en mars dernier sur l'avancement de sa mise

en œuvre, la Commission européenne ne faisait pas état d'inquiétude particulière sur l'état de préparation de la France, sous réserve de l'adaptation du droit national et de la transposition de la directive « Accueil » dans les délais.

Le pacte constitue une avancée majeure pour une gestion européenne plus efficace des migrations et de l'asile. L'absence de transposition et d'adaptation du pacte créerait une désorganisation institutionnelle et risquerait d'alimenter les flux migratoires. En outre, elle nous exposerait à un risque réputationnel assez fort qui pourrait aller jusqu'à une procédure de manquement de la part de la Commission européenne.

Ces conséquences ayant été exposées, il apparaît que le plan B consisterait finalement à travailler avec des règlements qui s'appliqueraient directement, la directive restant à transposer. La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) demande, quand bien même les règlements sont d'application directe, de supprimer les dispositions du droit national qui n'y sont pas conformes.

Ainsi, ce plan B se résumerait à des règlements d'application directe et à une circulaire interprétative, présentant l'articulation entre le droit européen et le droit national des États membres. Des dispositions législatives sont donc nécessaires, même, comme je l'ai déjà indiqué, si nous avons engagé un travail d'identification des dispositions du Ceseda susceptibles d'être déclassées et donc modifiées par voie réglementaire, ce qui représente néanmoins une tâche d'ampleur.

Je le reconnais toutefois : les ordonnances ne seront probablement pas prêtes dès le 12 juin ; aussi allons-nous connaître une période où les dispositions actuelles du Ceseda et les dispositions d'application directe du pacte coexisteront.

Oui, nous déposerons un projet de loi de ratification.

Mme Muriel Jourda, présidente de la commission des lois. – C'est obligatoire ! L'inscrivez-vous à l'ordre du jour ?

M. Laurent Nuñez, ministre. – Bien sûr, nous l'inscrirons. Nous n'éviterons pas cet exercice.

Je reviendrai ultérieurement sur le cadre financier et la mise en œuvre concrète du pacte, notamment en ce qui concerne l'asile à la frontière, Eurodac et le mécanisme de solidarité.

En ce qui concerne le mécanisme de solidarité, la France, en tant que pays soumis à un risque de pression migratoire, peut bénéficier d'un certain nombre de possibilités. Pour 2026, au moins, nous envisageons de mettre en place des mécanismes particuliers. Des étrangers en situation irrégulière sur le territoire national relèvent, au titre de l'application du règlement de Dublin, d'un examen dans certains pays, notamment en Italie et en Grèce. Nous allons donc recourir au mécanisme de *l'offset*, en vertu duquel des personnes qui

auraient dû être transférées ne le seront pas, au regard de nos engagements en matière de relocalisation au titre du mécanisme européen de solidarité. En application de la règle au titre de la réserve de solidarité pour 2026, la France représente 16 % des 20 000 relocalisations prévues, soit un peu plus de 3 000 individus. Nous honorerons ainsi cet engagement grâce au mécanisme de compensation.

Concernant le retard pris dans la transposition, j'ai hérité de ce dossier, sur lequel j'ai travaillé dès ma prise de fonctions, il y a seulement six mois et demi. Je suis désolé que nous n'ayons pu vous présenter de texte plus tôt. Désormais, il est impératif que nous le votions pour éviter le « gruyère » que vous évoquiez.

Enfin, monsieur le président de la commission des affaires européennes, notre analyse est que le pacte renforcera bien le contrôle aux frontières extérieures, surtout dans nos ports et nos aéroports.

La possibilité d'un examen d'asile à la frontière concernera 80 % à 85 % des demandes d'asile à la frontière. Les demandeurs pourront être retenus le temps de l'examen. Aujourd'hui, une fois l'avis de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) rendu, la personne peut entrer sur le territoire pour déposer une demande d'asile de droit commun. Désormais, la demande d'asile sera directement instruite à partir de la frontière et l'Ofpra rendra une décision et non plus un avis.

S'ajoute à ce dispositif une procédure de « filtrage », qui s'appliquera à la fois aux demandeurs d'asile à la frontière et à tous les étrangers en situation irrégulière interpellés sur le territoire national.

Ce « filtrage » pourra être mis en œuvre lors de la procédure de retenue pour vérification du droit au séjour. Il nous permettra de recueillir de nombreuses informations précieuses pour le contrôle des étrangers en situation irrégulière, notamment des photographies, des empreintes et des données alphanumériques, y compris par la contrainte. Sans nécessairement recourir à l'ensemble des dispositifs mis en place par l'Union européenne, nous déploierons un Eurodac français, auquel accéderont l'ensemble des policiers et des gendarmes à partir de leur *tablette Néo*.

Pour recourir à la contrainte, une loi est bien entendu nécessaire. Cela fait partie des dispositions législatives incluses dans l'ordonnance. Nous devons bien entendu rester dans le cadre du droit national. Un magistrat judiciaire devra donc intervenir pour le recueil sous la contrainte les données biométriques.

Mme Muriel Jourda, présidente de la commission des lois. – Je laisse tout d'abord la parole aux rapporteurs de la commission des lois .

M. David Marguerite, rapporteur de la commission des lois. – Je partage le constat ainsi que les regrets exprimés par les présidents des deux commissions.

Lors des auditions que j'ai menées avec mon collègue Olivier Bitz dans le cadre de la mission « Immigration, asile et intégration » du projet de loi de finances, vos services nous indiquaient que le texte était prêt à être déposé. Vous vous étiez en effet engagé à en débattre de manière approfondie avec la représentation nationale. Il est regrettable que nous ne puissions discuter de dispositions qui engagent pourtant notre avenir collectif.

Concernant la troisième ordonnance, le délai annoncé pour mettre en œuvre les mesures de coordination semble très important. Comment s'explique-t-il ? Ouvre-t-il une marge de discussion ?

Comme l'a rappelé Mme la présidente de la commission des lois, il est nécessaire que vous nous transmettiez les documents demandés afin que nous rédigeons notre rapport dans les meilleures conditions.

Concernant les mesures de « filtrage » et d'asile à la frontière, le nouveau régime d'accueil s'annonce substantiellement différent et suppose des adaptations majeures. Les demandeurs seront-ils maintenus en zone d'attente toute la durée de la procédure ? Celle-ci durera douze semaines, et non plus vingt-six jours. Quels sont les moyens prévus pour garantir que les infrastructures offrent une « capacité adéquate » ?

Le délai de douze semaines inclut le jugement. Or, pour l'heure, nous n'y sommes pas. Des moyens sont-ils prévus pour accélérer les procédures de décision à l'Ofpra et de jugement à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) ?

Enfin, envisagez-vous d'étendre la liste des « pays d'origine sûrs » ? Est-il prévu d'appliquer la notion de « pays tiers sûr » ?

M. Olivier Bitz, rapporteur de la commission des lois. – Je regrette, à mon tour, les conditions d'examen de ce texte.

Pendant dix ans, ce pacte a été négocié au niveau européen. Voilà deux ans que nous attendons que le Gouvernement nous présente un projet de loi. Certes, les conditions n'étaient sans doute pas réunies en juin 2024, du fait de la dissolution. Mais depuis l'automne 2024, le Gouvernement est très allant sur les questions migratoires ! Je comprends donc mal les raisons qui nous poussent aujourd'hui à examiner un texte dans de telles conditions. Nous nous exposons à un risque de capharnaüm juridique et, si ce texte n'est pas adopté, d'un afflux massif sur le territoire national. Que s'est-il passé ?

La définition des « pays d'origine sûr » contenue dans le règlement « procédure » entraînera-t-elle des conséquences au niveau national ? Allons-nous modifier la définition de cette notion contenue dans le Ceseda ? La liste nationale sera-t-elle étendue ?

La notion de « pays tiers sûr », quant à elle, permet de déclarer une demande irrecevable lorsqu'une protection dans un autre pays jugé sûr peut être offerte au demandeur. Envisagez-vous d'appliquer ce concept, en tenant

compte de la réserve formulée par le Conseil d'État dans son avis de 2018 au profit des « combattants de la liberté » – d'après nos informations, seules deux protections ont été octroyées à ce titre par l'Ofpra en 2024 et six en 2023, soit un nombre très minoritaire.

La révision d'Eurodac et la prise systématique d'empreintes et de photographies dès l'interpellation des étrangers en situation irrégulière représentent une évolution importante. L'article 13 du règlement « Eurodac » permet aux États membres d'autoriser le recours à la contrainte pour la prise d'empreintes dès la retenue pour vérification du droit au séjour, alors qu'elle n'est aujourd'hui possible que lors du placement en rétention. Envisagez-vous de saisir cette clause facultative ?

Enfin, l'annexe budgétaire rédigée par le SGAE évaluait la mise en œuvre du pacte à 170 millions d'euros en 2025, 122 millions d'euros en 2026 et 216 millions en 2027, soit 508 millions au total. Or les montants inscrits dans le projet de loi de finances sont bien inférieurs. Comment envisagez-vous la trajectoire budgétaire pour rendre ce pacte applicable dans notre pays ?

M. Laurent Nuñez, ministre. – Avec la nouvelle procédure de « filtrage », la demande d'asile sera examinée au fond dans un délai qui ne devra pas excéder douze semaines, sans que le demandeur soit autorisé à entrer sur le territoire, afin de faciliter son retour en cas de refus.

Les étapes de la procédure sont les suivantes.

Tout d'abord, le « filtrage » s'applique à tous les ressortissants de pays tiers ou apatrides qui demandent l'asile à un point de passage frontalier. Il se déroulera en zone d'attente et consistera en une vérification d'identité, avec enregistrement des empreintes et de photographie dans Eurodac, en un contrôle de sécurité *via* la consultation des fichiers dédiés pour identifier les demandeurs d'asile présentant une menace pour l'ordre public et la sécurité intérieure, et en un contrôle de santé préliminaire pour détecter tout besoin de santé ou impératif d'isolement, dans un souci de santé publique. L'ensemble de ces contrôles est formalisé dans le cadre d'un formulaire de filtrage.

Ensuite, à l'issue de ce « filtrage », la préfecture enregistrera, le cas échéant, la demande d'asile.

Le règlement prévoit des cas obligatoires de placement en procédure d'asile à la frontière : en cas de demande frauduleuse, de risque pour l'ordre public ou lorsque le demandeur est un ressortissant d'un pays pour lequel le taux de protection est inférieur ou égal à 20 %. Une disposition législative doit nous permettre de compléter la liste de ces cas. La préfecture placera alors l'étranger qui en relève en procédure d'asile à la frontière.

Pour les autres cas, le demandeur sera autorisé à pénétrer sur le territoire national en vue de l'examen de sa demande d'asile.

Quand le demandeur relève de la procédure d'asile à la frontière, les services préfectoraux pourront l'assigner à résidence ou, s'il constitue une menace pour l'ordre public, le maintenir en zone d'attente. Il nous faudra pour cela une disposition législative.

Les assignations à résidence s'effectueront dans un lieu de « capacité adéquate », c'est-à-dire dans un hébergement dédié aux demandeurs d'asile relevant de la procédure d'asile à la frontière et de la procédure de retour, pour la durée de l'instruction de leur demande.

Les capacités de nos infrastructures sont actuellement limitées. Dans l'attente de disposer d'un lieu qui réponde aux obligations de la France, offrant une capacité adéquate de 615 places au total, qui sera disponible en fin d'année, ce dispositif sera mis en œuvre dans le cadre de l'assignation à résidence, en s'appuyant sur les places d'hébergement existantes.

Après l'enregistrement de sa demande par la préfecture, le demandeur introduit sa demande d'asile devant l'Ofpra en exposant les motifs essentiels de sa demande à un agent de l'Office, consécutivement à l'enregistrement. L'objectif affiché est de reproduire le fonctionnement de l'espace « France asile » de Cergy-Pontoise, où ces différentes étapes sont réalisées le même jour, dans les mêmes locaux. L'Ofpra pourra ensuite replacer le demandeur d'asile en procédure nationale normale si les conditions de la procédure d'asile à la frontière ne sont pas remplies.

Dans le cadre de la procédure d'asile à la frontière, l'Ofpra instruira la demande en quinze jours. Si l'Ofpra rejette la demande, une décision de refus d'entrée sur le territoire sera notifiée au demandeur, dont il pourra demander à un juge la suspension de l'exécution. Si sa demande est rejetée, l'étranger pourra être réacheminé.

J'en viens aux « pays d'origine sûrs ». Leur liste, définie par le pacte, entraîne des conséquences à deux niveaux. La première concerne la procédure d'asile à la frontière, que j'ai décrite. La seconde, au niveau de la procédure de demande d'asile, aboutit au traitement de la demande en procédure accélérée.

Cette liste des « pays d'origine sûrs » est donc très importante. Il y en aura deux : une liste établie au niveau européen et une liste nationale.

Un règlement du 24 février 2026 a établi la première liste européenne, qui est constituée des États suivants : les États candidats à l'adhésion à l'Union européenne, sauf l'Ukraine, ainsi que le Bangladesh, la Colombie, l'Égypte, l'Inde, le Kosovo, le Maroc et la Tunisie. Les États membres ont la possibilité de conserver une liste nationale, ce que le Gouvernement français entend faire afin de garder la pleine maîtrise de ses propres flux migratoires.

Pour rappel, en France, la liste des « pays d'origine sûrs » est établie par le conseil d'administration de l'Ofpra. À ce titre, l'Office est compétent pour décider de la suspension temporaire d'un pays de la liste.

Grâce au pacte, la liste européenne, comme les listes nationales, pourra désormais comprendre des exceptions pour mieux s'adapter aux réalités. Pour certains pays, tout ou partie du territoire pourrait être considéré comme un « pays d'origine sûr ». Cette exception pourra aussi concerner des catégories d'individus, comme les personnes LGBT+.

La demande d'asile en provenance d'un « pays d'origine sûr » obéit un cadre juridique spécifique. L'examen de la demande d'asile a lieu dans le cadre de la procédure accélérée, en principe dans un délai de quinze jours devant l'Ofpra et de cinq semaines devant la CNDA. En cas de rejet de la demande par l'Ofpra, l'obligation de quitter le territoire français (OQTF) délivrée à l'encontre de l'intéressé peut être exécutée sans attendre, le cas échéant, le jugement de son recours par la CNDA.

En revanche, malgré la réduction des délais, les modalités d'examen sont les mêmes et demeurent fondées sur une évaluation individuelle. Les garanties de procédure sont identiques à celles des demandes placées en procédure normale et prévoient un entretien personnel et l'assistance par un avocat ou un tiers.

Le concept de « pays tiers sûr » permet aux États membres de déclarer une demande irrecevable : on considère en effet que la personne qui se présente a un lien de connexion avec un État dans lequel elle peut bénéficier d'une protection. La France ne retiendra pas ce concept en raison de contraintes constitutionnelles.

Le « pays tiers sûr », je le répète, est le pays avec lequel le demandeur d'asile a un lien de connexion, lien qui peut être considéré comme établi lorsque des membres de sa famille y sont présents, lorsqu'il s'y est établi, y a séjourné ou transité, ou lorsqu'existent des liens linguistiques ou culturels. Le « pays tiers sûr » est aussi celui qui a été désigné comme tel au niveau national ou européen.

Ce concept est inconnu de notre droit actuel, car il est difficilement compatible avec notre Constitution. Dans sa décision du 13 août 1993, le Conseil constitutionnel a en effet jugé que le quatrième alinéa du préambule de la Constitution de 1946 fait obligation aux autorités administratives et judiciaires de procéder à l'examen au fond de la situation des demandeurs d'asile relevant de cet alinéa, qui concerne les personnes persécutées pour leur action en faveur de la liberté, que l'on appelle les combattants de la liberté. Nous n'avons donc pas retenu l'application de ce concept de « pays tiers sûr ».

Les conditions dans lesquelles la prise d'empreintes et de photographies pourra être systématique peuvent être de deux types.

Le refus de se prêter à la prise d'empreintes et de photographies au moment de l'examen de la procédure d'asile à la frontière vaut retrait implicite de la demande. Nous n'appliquerons pas la contrainte vis-à-vis de la personne, mais son opposition constituera un retrait pur et simple de sa demande.

En revanche, le nouveau règlement relatif à la création d'Eurodac permet la prise systématique d'empreintes et de photographies dès l'interpellation de l'étranger en situation irrégulière sur le territoire national et, surtout, le recours à la contrainte. Nous ferons usage de la clause facultative permise par l'article 13, dans les conditions qui sont celles prévues en matière de rétention et qui ont été validées par le Conseil constitutionnel.

Nous pourrions exercer cette contrainte en cas de refus caractérisé de l'étranger, sur autorisation du procureur de la République, saisi en ce sens par l'officier de police judiciaire qui a procédé à l'interpellation. L'étranger doit pouvoir demander l'assistance d'un avocat et la prise de données ne peut pas commencer tant que l'avocat n'est pas présent. Nous devons évidemment dûment informer l'étranger des conséquences de son refus.

Vous m'avez interrogé sur le coût induit par la mise en œuvre du pacte. En 2025, les dépenses engagées se limitent à celles relatives à la mise à jour du système d'information Eurodac. Au titre de la mission « Immigration, asile et intégration », les dépenses du pacte inscrites en loi de finances pour 2026 s'élèvent à 150 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 84,8 millions d'euros en crédits de paiement. Elles sont principalement portées par la direction de l'asile du ministère de l'intérieur pour un montant de 53,2 millions d'euros, imputées sur l'action n° 02 « Garantie de l'exercice du droit d'asile » du programme 303 et sur l'action n° 11 « Accueil des étrangers primo arrivants » du programme 104.

Afin d'apprécier les coûts de fonctionnement du pacte en année pleine, il convient de se référer aux prévisions actuellement retenues pour 2027, qui constituera la première année d'exécution complète du pacte. Ainsi, au titre de l'action n° 02 du programme 303, le montant des crédits de paiement pour 2027 est évalué à 81,6 millions d'euros, auxquels s'ajoutent près d'un million d'euros pour l'action n° 11 du programme 104, soit un total de 82,5 millions d'euros. Ces prévisions correspondent à celles issues de la conférence technique tenue en mars 2026. Pour 2027, elles sont susceptibles d'évoluer dans le cadre des travaux de la conférence de budgétisation prévus en mai 2026 et ne préjugent pas des arbitrages qui seront rendus par le Premier ministre dans le cadre des lettres de plafond fixant le niveau des dépenses du projet de loi de finances pour 2027.

Dans le cadre des négociations en cours du prochain cadre financier pluriannuel, la France a participé à la recherche d'un compromis satisfaisant sur le Fami, afin d'améliorer la synergie entre les fonds et d'éviter que les crédits ne soient préemptés par les solutions innovantes, centres de retour, « pays tiers sûrs » et autres, dont les modalités juridiques sont encore incertaines. La France plaide pour des accords bilatéraux entre les États membres et les États concernés, pour ceux qui voudront instaurer des centres de retour, et non pour des financements européens.

Mme Muriel Jourda, présidente de la commission des lois. – La troisième ordonnance nous laisse quelque peu perplexes, à la fois quant à son usage et à son délai.

M. Laurent Nuñez, ministre. – Le délai de neuf mois est nécessaire pour adopter un certain nombre de mesures de coordination et réajuster, si nécessaire, certaines dispositions.

M. Laurent Touvet, directeur général des étrangers en France. – Nous avons envisagé trois délais pour les ordonnances.

Le délai pour adopter la première ordonnance est bref, car celle-ci a fait l'objet de travaux préparatoires. Ceux-ci sont toutefois remis en cause par nos échanges avec le Conseil d'État, qui a été saisi par le Gouvernement d'une demande d'avis visant à déterminer comment tirer le plus grand parti du droit actuel pour l'application du pacte. Cela pourrait nous conduire sans doute à modifier notre projet initial d'ordonnance, en constatant que nous avons davantage de bases légales dans le droit français actuel que nous ne le pensions initialement pour appliquer le pacte.

Le délai de publication de la deuxième ordonnance, relative à l'outre-mer, est de six mois.

Compte tenu du délai assez bref de la première ordonnance, la troisième ordonnance doit tirer les conséquences des premiers mois de son application, pour apporter les rectifications ou les ajustements qui s'avéreraient nécessaires.

Mme Muriel Jourda, présidente de la commission des lois. – Le délai nous est apparu particulièrement long. Si nous vous autorisons à légiférer par ordonnances, nous nous privons nous-mêmes de la possibilité de légiférer sur ces sujets.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Je donne la parole aux rapporteurs de la commission des affaires européennes qui travaillent sur ces sujets depuis très longtemps : Audrey Linkenheld et Ronan Le Gleut.

Mme Audrey Linkenheld, rapporteure de la commission des affaires européennes. – Je parle également au nom du groupe socialiste, pour lequel j'ai travaillé sur cette question, avec différents collègues rapporteurs de la commission des affaires européennes et de la commission des lois, auxquelles j'appartiens.

Investie comme beaucoup d'autres collègues depuis de longs mois sur ce pacte, je ne peux que m'associer aux regrets formulés précédemment.

Conscients que, face aux crises migratoires auxquelles l'Europe était confrontée, il était sans doute nécessaire de rechercher un meilleur équilibre entre la responsabilité et la solidarité, les parlementaires socialistes n'ont pas accueilli de manière totalement négative ce pacte, lors de son élaboration en 2020. Mais, le temps passant, leur position est devenue très défavorable,

surtout quand les derniers textes adoptés au Parlement européen l'ont été grâce aux voix de l'extrême-droite. Nous, parlementaires socialistes, sommes plus inquiets que d'autres vis-à-vis de ce texte.

La place du Parlement national n'est que très peu respectée dans l'adoption de ce pacte. Nous sommes déçus que ce projet de loi nous parvienne par le biais d'une demande d'habilitation à légiférer par ordonnances. En outre, nous n'avons pas été associés à la discussion sur le plan national relatif à ce pacte. Nous n'avons reçu que très peu de réponses à nos questions. Comme Olivier Bitz l'a dit, le Gouvernement est très allant sur les questions migratoires – trop allant, sans doute, à notre gré. Il est donc d'autant plus dommage que nous ne puissions discuter davantage de ce texte qui devra relever des défis juridiques, logistiques et financiers.

Monsieur le ministre, vous avez peu répondu à la question de son coût. Vous nous avez rappelé le contenu de la loi de finances, mais vous ne nous avez pas donné l'écart entre les crédits inscrits en loi de finances et ceux prévus par le plan national, qui semblent bien plus élevés. Nous avons besoin d'éclaircissements.

Vous avez dit que 40 % du Ceseda était concerné par ce pacte, qui est censé améliorer la protection des mineurs non accompagnés (MNA) en désignant un représentant provisoire immédiatement, avant de nommer ensuite un tuteur ou un administrateur *ad hoc*. De nombreux territoires français accueillent ces mineurs non accompagnés et essaient, dans la mesure du possible, de les héberger, mais beaucoup dorment dans des tentes, y compris dans ma ville de Lille. Combien de demandes d'asile issues de MNA la France traite-t-elle ? Qu'est-ce que le pacte change, en droit français, pour les MNA ? L'obligation d'un représentant pour ces mineurs est-elle actuellement remplie ? S'agira-t-il d'agents des conseils départementaux, déjà débordés ? Qu'est-ce que le pacte changerait aux conditions matérielles d'accueil, non seulement des MNA, mais de l'ensemble des demandeurs d'asile ?

La France fait face à des défis logistiques. Le « filtrage » à la frontière, en France, se fait essentiellement à Roissy. C'est là que se situe notre principale zone d'attente, avec la moitié des 300 places proposées par la France. Selon le pacte, il en faudrait le double. Où en est la création de places supplémentaires ? *Quid* des conditions d'hébergement des demandeurs d'asile en général ? Les 120 000 places françaises suffisent-elles pour satisfaire aux conditions matérielles d'accueil posées par les textes européens ?

J'aurais mille questions supplémentaires à vous poser, monsieur le ministre, mais les réponses que vous apportez ne sont pas extrêmement précises. Comprenez notre frustration. Nous aimerions être rassurés sur le fait que ce texte atteindra ses objectifs initiaux de responsabilité et de solidarité.

Tout n'est pas négatif : je vous remercie de vos propos sur les centres de retour. Au groupe socialiste, nous sommes fortement préoccupés à ce sujet. La France a indiqué qu'elle n'utiliserait pas cette disposition. Je vous remercie

d'avoir déclaré que les financements européens ne devaient pas y être consacrés, mais devaient aller à d'autres dispositions concernant l'ensemble des États membres.

M. Ronan Le Gleut, rapporteur de la commission des affaires européennes. – Chaque année, la Commission européenne doit présenter un rapport sur la situation de la migration et de l'asile et, sur la base de ce rapport, proposer la liste des États membres en situation de « pression migratoire » qui, par conséquent, peuvent prétendre à bénéficier de relocalisations vers d'autres États membres ou de contributions financières. Sur la base de ce rapport, le Conseil, sur proposition de la Commission européenne, arrête les contributions de chaque État membre pour la réserve de solidarité en place pour l'année à venir. En pratique, l'exercice commence à l'automne 2025. La Commission a publié son rapport et ses propositions le 11 novembre dernier et le Conseil a arrêté les contributions des Vingt-Sept en décembre.

Ce cycle de gestion de la migration et de l'asile est-il utile ? La Commission européenne n'y a-t-elle pas trop de pouvoir par rapport aux États membres ? La France, lors de cet exercice, a été reconnue comme étant à « risque de pression migratoire ». Quelles sont les conséquences concrètes de cette reconnaissance ? La France a-t-elle indiqué vouloir contribuer au mécanisme de solidarité par des relocalisations en 2026 ? Pourquoi notre pays participe-t-il à ce mécanisme de solidarité exclusivement par des relocalisations, alors que d'autres apportent des contributions financières ? Est-ce simplement pour des raisons budgétaires ? La France a-t-elle les moyens humains, financiers et logistiques de soutenir cet effort ? Ce mécanisme européen est fondé, par définition, sur une solidarité de fait entre les États membres de l'Union européenne. Or certains États – la Slovaquie, la Pologne, peut-être la Hongrie – sont opposés aux mécanismes de relocalisation. Ce mécanisme peut-il durer si tous n'y participent pas ?

Enfin, depuis 2022, l'Italie refuse de reprendre les demandeurs d'asile qui sont ensuite partis dans un autre État membre, ce qui conduit notre pays à prendre en charge un certain nombre de demandeurs d'asile en lieu et place de nos amis italiens. Un dialogue existe-t-il entre ministres de l'intérieur à ce sujet pour surmonter cette difficulté importante ?

M. Laurent Nuñez, ministre. – Nous maintenons le droit actuel relatif aux MNA. C'est le choix qui a été fait. Le cadre juridique actuel prévoit que, lorsque la demande d'asile est présentée par un mineur non accompagné, le procureur de la République, avisé immédiatement par l'autorité administrative, désigne sans délai un administrateur *ad hoc*. Celui-ci assiste le mineur et assure sa représentation dans le cadre des procédures administratives et juridictionnelles relatives à la demande d'asile. Il est le représentant légal permanent au sens du règlement relatif aux procédures d'asile, dit « APR », qui prévoit la désignation de ce représentant dans un délai de quinze jours. Nous considérons que le droit national est mieux-disant que

ce règlement. Il n'a donc pas été prévu de désigner un représentant temporaire, dans la mesure où notre droit prévoit déjà cet administrateur *ad hoc*.

Ce dernier est désigné sur une liste, dressée par chaque cour d'appel, de personnes physiques ou morales dûment habilitées. Il peut s'agir d'associations. Dans le cas où le MNA n'est pas déjà pris en charge par le département au moment où il présente sa demande d'asile, le président du conseil départemental où il est domicilié est immédiatement informé aux fins de mise à l'abri, puis d'évaluation de sa minorité. Par ailleurs, les MNA ne sont pas concernés par la procédure d'asile à la frontière, sauf s'ils constituent une menace pour l'ordre public, cas assez exceptionnel.

Le pacte apporte des modifications sur les conditions matérielles d'accueil. Celles-ci constituent l'ensemble des mesures prises en faveur des demandeurs, intégrant l'accès à un examen médical facultatif, au système éducatif, au marché du travail, aux cours de langue et aux soins médicaux d'urgence. Elles comprennent également le logement, la nourriture, l'habillement et les produits d'hygiène personnelle. Elles peuvent être servies en nature, sous forme d'allocations financières ou de bons, ou en combinant ces formules ainsi qu'une allocation journalière.

Le nouveau régime du pacte implique plusieurs changements de notre droit actuel, qui découle d'une précédente directive de 2013, dont certains sont favorables aux demandeurs. Les conditions matérielles d'accueil seront dues à compter de la présentation de la demande d'asile et non plus à compter de l'enregistrement de cette demande, cette deuxième étape intervenant en général au maximum trois jours plus tard. La directive prévoit aussi un régime de modulation des conditions matérielles d'accueil en cas de fraude, de demande de réexamen ou d'absence de coopération avec les autorités de l'asile. Dans ces cas, le retrait des conditions matérielles d'accueil devient l'exception et la limitation, la règle. Il y a une inversion du principe par rapport au droit actuel. Nous transposerons cette disposition dans le droit national.

Le nouveau règlement qui succèdera au règlement « Dublin III », dénommé « AMMR », permettra de mieux lutter contre les mouvements secondaires. Le demandeur d'asile qui fait l'objet d'une décision de transfert parce qu'il relève d'un autre État membre verra ses conditions matérielles d'accueil supprimées. Cet élément figure dans le pacte.

En ce qui concerne la « capacité adéquate », nous n'offrons pas 615 places à ce jour, mais ce sera le cas à la fin de l'année. En attendant, nous nous appuyons sur un système d'hébergement sous la forme d'assignations à résidence. Le pacte n'a pas d'effet sur le volume de places d'hébergement pour les demandeurs d'asile ni sur l'engagement financier de l'État dans la définition des places actuellement offertes.

Par ailleurs, une distinction est faite entre États soumis à une pression migratoire – Espagne, Italie, Grèce, Chypre et Malte – et États qui risquent de l’être. C’est le cas de la France, qui a obtenu ce classement compte tenu de la situation le long de la Manche et de la mer du Nord. Ce classement nous donnera droit à un certain nombre de financements et nous permettra d’actionner des mécanismes de solidarité. Ainsi, comme je l’ai déjà précisé, nous pourrons faire jouer le *Dublin offset*. Nous nous engageons, certes, sur un volume de relocalisations – d’un peu plus de 3 300 personnes –, mais nous l’honorerons en ne renvoyant pas un certain nombre de « dublinés », notamment italiens et grecs. En effet, à partir de juin prochain – à la suite d’accords avec l’Italie et la Grèce –, nous pourrons reprendre les transferts vers ces pays. Nous déduirons donc une partie de ces « dublinés », ce qui vaudra relocalisation. Nous avons enregistré un certain nombre de personnes dans ce cas entre janvier 2024 et l’été 2025.

Enfin, nous avons eu 44 cas de MNA à la frontière en 2024 et 43 en 2023.

Mme Patricia Schillinger. – Je voudrais évoquer un sujet que j’ai déjà abordé lors du Comité de coopération transfrontalière franco-allemand. À la frontière allemande, la police contrôle les personnes qui passent. Quelque 24 000 d’entre elles ont été reconduites à la frontière française en un an. Ce contrôle, qui ne devait durer que trois mois, se poursuit. Côté alsacien, nous avons été mis devant le fait accompli, à devoir gérer ces personnes, sans moyens humains suffisants. Nous devrions mener un travail en commun mais en l’espèce, les Allemands s’imposent. Comment travaillez-vous, peut-être dans le cadre du pacte, pour régler ce problème ?

Mme Corinne Narassiguin. – Je regrette le passage par un projet de loi d’habilitation, étant donnée l’importance de cette transposition. Vous avez dit, monsieur le ministre, qu’il s’agissait de mesures très techniques. Il est vrai que le droit des étrangers est très technique, mais il est aussi éminemment politique. Il est donc important de pouvoir mener des débats parlementaires. Le législateur ne doit pas être privé d’une pleine participation à ces décisions de transposition.

Avez-vous prévu un plan d’urgence pour une adaptation des procédures relatives à l’immigration et à l’asile en cas de crise et quels sont les critères de déclenchement d’un tel plan d’urgence ?

L'étude d'impact est très réduite, alors que le plan national de mise en œuvre de décembre 2024, remis à la Commission européenne, était important. Est-il possible de recevoir davantage d'éléments sur l'impact de cette transposition avant l'examen du texte ? Nous allons devoir nous prononcer sur une habilitation à l'aveugle et la durée de celle-ci sera extrêmement longue. Il est donc très problématique que l'étude d'impact soit aussi faible.

Vos prédécesseurs avaient cité l'importance des organisations de la société civile, en disant qu'elles seraient des acteurs essentiels à la bonne mise en œuvre de certaines dispositions du pacte. Comment vous assurerez-vous que les droits fondamentaux des personnes en demande d'asile ou en procédure de retour seront bien respectés ? Vous appuierez-vous sur ces organisations et si oui, dans quelle mesure ?

Dans quel cadre la consultation d'Eurodac par les policiers et les gendarmes sera-t-elle possible ?

Mme Marta de Cidrac. – Monsieur le ministre, vous avez cité les pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne. Comment procède-t-on pour les pays, comme le Kosovo, qui ne sont pas reconnus par tous les États membres ? De même, les gouvernements de certains pays, comme l'Afghanistan, ne sont pas reconnus par tous les États membres.

Vous avez rappelé que la solidarité pouvait prendre trois formes : la relocalisation, la contribution financière et le soutien opérationnel. Peut-on considérer le soutien de notre État aux associations d'aide aux migrants, comme France Terre d'Asile, la Cimade ou l'Agence des Nations unies pour les réfugiés, comme une contribution financière au titre de ce mécanisme de solidarité ? Nous sommes dans une période économique compliquée pour notre pays.

M. Teva Rohfritsch. – Pouvez-vous confirmer que les pays et territoires d'outre-mer (PTOM) ne se verront pas appliquer le pacte ?

Pour nos régions ultrapériphériques (RUP), qui ne sont pas dans l'espace Schengen, de quelle manière comptez-vous adapter les règles envisagées ? Il s'agit à la fois d'éviter que cela ne constitue un point de fragilité de l'édifice en construction et de pouvoir traiter les pressions régionales particulières que vous n'ignorez pas, en Guyane et à Mayotte.

M. Laurent Nuñez, ministre. – La frontière franco-allemande est au sein de l'espace Schengen, dans lequel nous avons, en général, des accords avec les pays. C'est notamment le cas avec l'Allemagne, l'Italie ou l'Espagne. Lorsque nous interceptons un étranger en situation irrégulière, nous suivons des procédures de réadmission très encadrées, qui supposent une instruction et, en tout cas, une décision de notre part. C'est d'ailleurs ce qui nous permet de procéder à des réadmissions acceptées, à la frontière espagnole, dans 66 % des cas. C'est la même situation à la frontière italienne. En revanche, à la frontière allemande, nous constatons parfois des refus d'entrée purs

et simples, ce qui n'est pas conforme à la jurisprudence européenne, notamment à l'arrêt ADDE de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). J'ai écrit à mon homologue allemand pour lui faire part de cette difficulté. De son côté, le Luxembourg vient d'engager une procédure en manquement auprès de la Commission européenne. Ces refus secs ne sont pas conformes à la réglementation européenne. Ce n'est pas notre pratique.

Nous avons un plan d'urgence par préfecture de zone de défense, avec des déclinaisons départementales dans le cadre des plans Orsec. Ces derniers ont été actualisés après l'affaire de « l'Ocean Viking ». Le pacte n'a pas d'effet sur ces plans d'urgence.

Il est vrai que nous ne détaillons pas les mesures que nous envisageons de prendre dans l'étude d'impact, mais nous veillerons à organiser des séquences d'information auprès du Parlement.

Le pacte ne modifie rien à l'accès des associations ou des autorités administratives indépendantes, notamment la Défenseure des droits, aux personnes en procédure d'asile à la frontière, notamment en régime de rétention, bien au contraire, puisqu'il comporte tout un volet de garanties juridiques.

Nous alimenterons Eurodac. Nous aurons également un dispositif français. Eurodac sera interconnecté avec beaucoup de systèmes d'information européens d'une part, et nationaux d'autre part. Les policiers et gendarmes pourront y enregistrer des données et procéder à des prises d'empreintes avec l'appli Néo, notamment NéoDK.

Les « pays d'origine sûrs » sont ceux dont le processus d'adhésion est engagé.

Les contributions aux associations qui participent à l'accueil des migrants ou au suivi des personnes demandeuses d'asile ne sont pas prises en compte dans le mécanisme de solidarité. Les contributions financières dont nous parlons sont celles qui sont versées aux pays d'entrée dans l'espace Schengen.

Le texte du pacte ne s'applique pas aux pays et territoires d'outre-mer (PTOM) qui ne sont pas soumis au droit dérivé de l'Union européenne. Pour la France, il s'agit de Saint-Barthélemy, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis-et-Futuna, la Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie et les Terres australes et antarctiques françaises. Le législateur pourra toutefois prévoir l'application de tout ou partie de ces règles à ces territoires. Il ne semble pas que cela soit envisagé à ce jour. En revanche, les règlements et directives s'appliquent en principe dans les régions ultrapériphériques (RUP) – Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte, La Réunion, Saint-Martin – et ils y entreront en vigueur à la même date qu'en métropole, le 12 juin 2026. Par exception, dans les régions ultrapériphériques qui n'appartiennent pas à l'espace Schengen, les règlements européens prenant appui sur les règles de cet espace ne s'y appliquent pas.

Le projet de loi autorise le Gouvernement à prendre une ordonnance pour étendre et adapter les dispositions de l'ordonnance principale dans toutes les outre-mer. Nous disposons pour ce faire d'un délai d'habilitation de six mois et d'un délai de ratification de deux mois.

Mme Marta de Cidrac. – Le Kosovo n'est pas reconnu par tous les États membres. Si la France le reconnaît, ce n'est pas le cas de l'Espagne. Quel sera le traitement des migrants issus de ce pays-là ?

M. Laurent Nuñez, ministre. – Le Kosovo ne sera pas considéré comme un « pays d'origine sûr ». La demande d'asile sera examinée de manière individuelle.

Mme Muriel Jourda, présidente de la commission des lois. – Monsieur le ministre, je veux bien vous entendre toutes les semaines sur l'état d'avancée du travail sur les ordonnances ! Vous avez compris que l'intégralité des membres de nos commissions peine à signer un « chèque en blanc ». Vous nous demandez de vous autoriser à légiférer par ordonnances, mais nous ne savons absolument pas quels seront les choix réalisés par le Gouvernement. Il est important pour nous d'en savoir plus. Comment pouvez-vous nous communiquer ces éléments ? Nous fournir un projet d'ordonnance paraissait le moyen le plus sûr !

M. Laurent Nuñez, ministre. – Je dois y réfléchir. Nous travaillons encore sur la première ordonnance avec le Conseil d'État. Je vous ai donné nos orientations en réponse aux questions qui m'étaient posées. Je dispose d'autres éléments sur lesquels nous savons déjà ce que nous allons décider. Il est vrai que cela mérite d'être communiqué.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Nous aurons aussi des questions sur les moyens de Frontex, notamment.

M. Laurent Nuñez, ministre. – Je prends note.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – La partie du pacte concernant la surveillance aux frontières devrait imposer à Frontex des effectifs renforcés.

M. Laurent Nuñez, ministre. – Tout d'abord, la directive doit être transposée. Ensuite, des normes législatives devront être modifiées, malgré le fait que le règlement soit d'application directe. Enfin, 150 clauses optionnelles sont prévues. Nous prendrons sans doute des décisions *a posteriori*, une fois que l'habilitation à légiférer par ordonnances aura été accordée.

Nous devons trouver une façon d'assurer la bonne information des commissions parlementaires sur les options que nous choisirons.

Mme Muriel Jourda, présidente de la commission des lois. – Merci à vous, monsieur le ministre, et à vos services.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo, disponible en ligne sur le site du Sénat.

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie².

Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

¹ Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

² Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

³ Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

⁴ Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des lois a **arrêté**, lors de sa réunion du mercredi 13 mai 2026, **le périmètre indicatif du projet de loi n° 455 (2025-2026) habilitant le Gouvernement à prendre, par ordonnances, les adaptations rendues nécessaires par l'entrée en application des règlements (UE) nos 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**

Elle a considéré que **ce périmètre incluait** les dispositions relatives :

- au périmètre et aux finalités des habilitations à légiférer par ordonnance pour la mise en œuvre des instruments du pacte sur la migration et l'asile ;
- aux modalités de mise en œuvre de leurs dispositions.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Mme Fabienne Keller, députée européenne

Direction générale des étrangers en France (DGEF)

M. Laurent Touvet, directeur général

Mme Claire Poncet, conseillère juridique

Direction de l'asile

M. Adrien Bayle, adjoint à la directrice de l'asile, sous-directeur de l'animation et du financement de l'asile

Mme Sophie Pegliasco, adjoint au sous-directeur du droit d'asile et de la protection internationale

M. Damien Foizon, adjoint du chef du département du droit national et européen de l'asile

Direction de l'immigration

M. Cyriaque Bayle, sous-directeur de la lutte contre l'immigration irrégulière

M. Joachim Tavoillot, bureau des affaires juridiques et de la coopération internationale

Mme Alix Loubeyre, cheffe de section expertise juridique et affaires européennes

Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra)

M. Mathieu Mugnier, secrétaire général

Mme Graziella Sottejeau, directrice de cabinet du directeur général

Mme Sophie Fanucchi, cheffe de la division des affaires juridiques, européennes et internationales

Office de l'immigration et de l'intégration (Ofii)

M. Didier Leschi, directeur général

CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- **France Terre d'Asile**
- **Amnesty International France**
- **La Cimade**
- **Anafé**

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl25-526.html>

