

N° 606

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 mai 2026

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des affaires européennes (1) portant observations sur le projet de loi n° 526 (2025-2026) 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,

Par M. Ronan LE GLEUT et Mme Audrey LINKENHELD,

Sénateur et Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-François Rapin, président ; MM. Alain Cadec, Ronan Le Gleut, Mme Gisèle Jourda, MM. Didier Marie, Claude Kern, Mme Catherine Morin-Desailly, M. Teva Rohfritsch, Mme Cathy Apourceau-Poly, MM. Cyril Pellevat, Louis Vogel, Mme Mathilde Ollivier, M. Ahmed Laouedj, vice-présidents ; Mme Marta de Cidrac, M. Daniel Gremillet, Mmes Florence Blatrix Contat, Amel Gacquerre, secrétaires ; MM. Georges Patient, Pascal Allizard, Jean-Michel Arnaud, Bruno Belin, François Bonneau, Mmes Valérie Boyer, Sophie Briante Guillemont, M. Pierre Cuypers, Mmes Karine Daniel, Brigitte Devésa, MM. Jacques Fernique, Christophe-André Frassa, Mmes Pascale Gruny, Nadège Havet, MM. Olivier Henno, Bernard Jomier, Mme Christine Lavarde, M. Dominique de Legge, Mme Audrey Linkenheld, MM. Vincent Louault, Louis-Jean de Nicolaÿ, Mmes Elsa Schalck, Silvana Silvani, M. Michaël Weber.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	9
I. DES NÉGOCIATIONS COMPLEXES ONT PERMIS L'ADOPTION DU PACTE SUR LA MIGRATION ET L'ASILE AU PRINTEMPS 2024	19
A. UN TEXTE PRÉSENTÉ EN SEPTEMBRE 2020 POUR TIRER LES LEÇONS DE LA CRISE MIGRATOIRE DE 2015-2016 ET RENFORCER LA SOLIDARITÉ EUROPÉENNE EN MATIÈRE MIGRATOIRE	19
1. <i>Politique migratoire : faits et chiffres.....</i>	<i>19</i>
a) Asile, politique migratoire et contrôles aux frontières sont des compétences partagées entre l'Union européenne et les États membres	19
b) La délivrance des premiers titres de séjour	20
c) Les franchissements irréguliers des frontières européennes	21
d) L'évolution des demandes d'asile (sources : Eurostat ; agence européenne de l'asile ; ministère de l'Intérieur) :.....	23
e) L'éloignement des étrangers en situation irrégulière :.....	26
2. <i>Pourquoi la présentation d'un nouveau « Pacte sur la migration et l'asile » en septembre 2020 ?.....</i>	<i>28</i>
a) Les lacunes de l'Union européenne en matière de politique migratoire et d'asile, mises à jour par la crise migratoire de 2015-2016, ont souligné la nécessité d'une coopération européenne accrue.....	28
b) L'échec des négociations du « paquet asile » (2016-2018).....	33
3. <i>Le Pacte pour la migration et l'asile repose sur une approche globale entre politique migratoire, politique de l'asile et contrôles aux frontières</i>	<i>35</i>
a) Le Pacte a été présenté le 23 septembre 2020	35
b) Les ambitions du Nouveau Pacte	36
c) Un calendrier initial très optimiste.....	37
B. APRÈS DE LONGUES NÉGOCIATIONS, LE PACTE A ÉTÉ ADOPTÉ AU PRINTEMPS 2024.....	38
1. <i>Une opposition franche entre États membres « de première entrée » et États membres du « groupe de Visegrad », et une méfiance du Parlement européen sur certaines dispositions, ont longtemps bloqué les négociations.....</i>	<i>38</i>
a) Au sein du Conseil, des groupes d'États membres aux priorités antagonistes	38
b) La méfiance du Parlement européen à l'égard de certaines dispositions du Pacte	38
c) Les premiers compromis	39
2. <i>Pendant sa présidence semestrielle du Conseil, la France a débloqué les négociations du Pacte</i>	<i>40</i>
3. <i>Des négociations après poursuivies jusqu'à la fin de la présidence espagnole du Conseil de l'Union européenne, en décembre 2023.....</i>	<i>41</i>
4. <i>La France est-elle satisfaite de ces négociations ?.....</i>	<i>44</i>

II. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DU PACTE SUR LA MIGRATION ET L'ASILE.....	47
A. L'INSTAURATION D'UNE PROCÉDURE DE « FILTRAGE » ET DE PROCÉDURES À LA FRONTIÈRE	47
1. <i>Des procédures à la frontière existent déjà en France.....</i>	47
2. <i>Le dispositif de « filtrage »</i>	48
a) <i>En quoi consiste le « filtrage » ?.....</i>	48
b) <i>Quelles sont les personnes concernées par le « filtrage » ?.....</i>	49
c) <i>Où se déroulera le « filtrage » ?</i>	49
d) <i>Que se passera-t-il à l'issue du « filtrage » ?.....</i>	49
e) <i>Un mécanisme indépendant de contrôle du respect des droits fondamentaux....</i>	50
f) <i>La position des institutions européennes et de la France</i>	50
3. <i>Une nouvelle procédure d'asile accélérée à la frontière.....</i>	52
a) <i>Une procédure inédite d'asile à la frontière harmonisée au niveau européen....</i>	52
b) <i>Une procédure applicable aux demandeurs ayant le moins de chance d'obtenir l'asile</i>	52
c) <i>À l'issue de l'examen de la demande, une possibilité d'entrer sur le territoire d'un État membre ou un éloignement.....</i>	53
d) <i>Les États membres devront disposer d'une « capacité adéquate » pour mener les procédures à la frontière.....</i>	53
e) <i>La position des institutions européennes et de la France</i>	54
4. <i>Les demandeurs d'asile déboutés à la frontière feront l'objet d'une procédure de « retour » spécifique</i>	55
a) <i>Une procédure de retour spécifique pour les demandeurs déboutés d'une demande d'asile à la frontière.....</i>	55
b) <i>Une procédure qui a été scindée du règlement relatif aux procédures d'asile en cours de négociation.....</i>	55
B. LA REFONTE DU SYSTÈME D'INFORMATION EURODAC : VERS UN « EURODAC + » ?.....	56
1. <i>Le système Eurodac recense aujourd'hui les demandes d'asile dans l'Union européenne....</i>	56
2. <i>Le nouveau système Eurodac.....</i>	56
a) <i>Un système aux missions étendues</i>	56
b) <i>De nouvelles catégories de personnes et de données enregistrées</i>	56
c) <i>La possibilité d'une prise de biométrie contrainte</i>	59
d) <i>La position des institutions européennes et de la France</i>	60
C. UN RÉGIME D'ASILE EUROPÉEN RÉNOVÉ.....	61
1. <i>La procédure actuelle de demande d'asile en France.....</i>	62
2. <i>L'instauration d'une agence européenne de l'asile :</i>	65
a) <i>Une nouvelle structure de soutien aux États membres dans leur mission d'asile</i>	65
b) <i>Une réforme lentement mûrie</i>	66
3. <i>L'harmonisation des conditions à remplir par les demandeurs d'asile (règlement « qualification »)</i>	67
a) <i>Une directive d'harmonisation minimale, jugée insuffisante par la Commission européenne, encadre aujourd'hui les conditions d'octroi de l'asile et les droits des réfugiés.....</i>	67
b) <i>Le contenu du règlement (UE) 2024/1347 : une volonté d'harmonisation accrue.....</i>	68
4. <i>La position des institutions européennes et de la France</i>	70

5. Un dispositif « Dublin » amendé pour la prise en charge des demandeurs d'asile.....	71
a) Un « toilettage » du règlement « Dublin III »	71
b) Des critères de détermination de l'État membre responsable enrichis	72
c) Des durées de prise en charge élargies.....	73
d) Une volonté de simplification, de contrôle renforcé et de lutte contre les « mouvements secondaires » des demandeurs d'asile	73
e) La position des institutions européennes et de la France	73
6. Des procédures d'asile actualisées pour plus d'efficacité et des droits mieux assurés	74
a) Des droits fondamentaux mieux garantis pendant la procédure d'asile	74
b) Une obligation de coopération imposée au demandeur d'asile	75
c) La volonté d'étendre l'usage des concepts de « pays d'origine sûrs » et de « pays tiers sûrs », confortée par deux règlements ultérieurs au « Pacte ».....	76
d) La position des institutions européennes et de la France	79
7. Des conditions matérielles d'accueil harmonisées	82
a) À l'heure actuelle, en France, des conditions d'accueil inégales.....	82
b) La première définition harmonisée des conditions matérielles d'accueil au niveau européen	82
c) Un changement majeur : l'impossibilité de supprimer l'intégralité des conditions matérielles d'accueil sauf exceptions :	83
d) La position des institutions européennes et de la France :	84
8. Un mécanisme européen de solidarité inédit pour aider les États membres « sous pression migratoire »	85
a) Un mécanisme pérenne, renouvelé chaque année, et aux modalités d'application diversifiées	85
b) La position des institutions européennes et de la France	87
9. Un nouveau cadre de réinstallation pour les réfugiés.....	89
b) La position des institutions européennes et de la France	92
D. DES RÈGLES ET DES PROCÉDURES SPÉCIFIQUES EN CAS DE CRISE	93
1. L'instauration d'une procédure de reconnaissance de l'existence d'une crise ou d'une situation de force majeure.....	93
2. La reconnaissance de l'état de crise permet le déclenchement de mesures dérogatoires ou spécifiques	93
3. La position des institutions européennes et de la France	95
E. DE NOMBREUSES DISPOSITIONS DU PACTE LAISSENT UNE RÉELLE MARGE D'APPRÉCIATION AUX ÉTATS MEMBRES.....	95
1. Sur les procédures à la frontière et Eurodac.....	96
2. Sur les procédures d'asile.....	96
3. La nécessité d'un dialogue entre le Gouvernement et le Parlement sur l'activation des « clauses optionnelles » du Pacte	97
III. LE PACTE SUR LA MIGRATION ET L'ASILE DOIT DÉSORMAIS S'APPLIQUER EN FRANCE LE 12 JUIN 2026	99
A. UNE PHASE DE TRANSITION DE DEUX ANS POUR LA MISE EN ŒUVRE DÉFINITIVE DU PACTE.....	99
1. Le calendrier d'entrée en application des textes du Pacte	99
2. Deux années de préparation à la mise en œuvre effective du Pacte	101
a) Un calendrier de préparation précis.....	101
b) Un plan commun de mise en œuvre décliné en plans nationaux, et un soutien financier européen insuffisant	102

3. Le premier cycle de gestion annuel de la migration et de l'asile au niveau européen est déjà opérationnel	108
a) Un cycle annuel et pérenne qui conditionne le fonctionnement du mécanisme européen de solidarité.....	108
b) La publication du premier rapport sur la situation de la migration et de l'asile	109
c) La définition d'États membres « sous pression migratoire », « exposés à un risque de pression migratoire » et confrontés à une « situation migratoire importante »	110
d) L'établissement de la réserve annuelle de solidarité pour 2026.....	111
e) La position de la France	113
f) Où en est-on dans la préparation du Pacte au niveau européen ?.....	114
B. LES DÉFIS DE L'ADAPTATION DU PACTE SUR LA MIGRATION ET L'ASILE EN FRANCE	119
1. Un défi juridique	119
a) Le Pacte sur la migration et l'asile est constitué, pour l'essentiel, de règlements d'effet direct et immédiatement applicables.....	119
b) Le choix du Gouvernement de présenter des mesures d'adaptation du Pacte sur la migration et de l'asile par ordonnances résulte du fait que ce dernier aura des « implications majeures » sur le droit français	119
c) Le choix contestable de la présentation tardive d'un projet de loi d'habilitation pour adapter le Pacte en droit français	131
2. Un défi logistique	132
a) L'extension des places en zone d'attente pour permettre à la France d'atteindre sa « capacité adéquate » pour les procédures à la frontière	133
b) La refonte de la plateforme française d'Eurodac.....	134
c) La modification des procédures devant l'OFPPA	134
d) L'adaptation des procédures à une « crise » éventuelle	135
e) Des conséquences non négligeables en termes de ressources humaines	136
f) En revanche, la France met déjà en œuvre certaines innovations du Pacte	137
g) Une vigilance nécessaire sur l'accueil et l'accompagnement des mineurs non accompagnés (MNA).....	137
3. Un défi financier.....	141
a) Un effort financier conséquent, un « flou » budgétaire à dissiper	141
b) Un soutien financier européen complémentaire	147
C. LES SUITES DU PACTE.....	148
1. L'évolution du recours aux concepts de « pays d'origine sûrs » et de « pays tiers sûrs » dans le traitement des demandes d'asile	148
2. Une modification d'ampleur du cadre juridique européen des « retours » d'étrangers en situation irrégulière, en cours de négociation.....	149
a) Une réforme présentée par la Commission européenne et une majorité d'États membres comme le complément nécessaire du dispositif du Pacte sur la migration et l'asile	149
b) Une proposition de règlement qui vise avant tout à accroître le nombre de « retour » d'étrangers en situation irrégulière.....	150
3. Alors que le Pacte sur la migration et l'asile n'est pas encore opérationnel, la Commission européenne a fait le choix de présenter une nouvelle stratégie sur la migration et l'asile pour 2025-2030	155
a) Les grands objectifs de la nouvelle stratégie sur la migration et l'asile.....	155
b) En cohérence avec le Pacte, la nouvelle stratégie vise à renforcer la dimension externe de la politique migratoire européenne.....	157

AUDITION DE M. LAURENT NUÑEZ, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, LE 29 AVRIL 2026.....	161
EXAMEN EN COMMISSION.....	183
CONTRIBUTION ÉCRITE.....	195
ANNEXE : PRINCIPALES CLAUSES OPTIONNELLES DU PACTE SUR LA MIGRATION ET L'ASILE	ERREUR ! SIGNET NON DÉFINI.

L'ESSENTIEL

Le 23 septembre 2020, la Commission européenne présentait le « Pacte sur la migration et l'asile », afin en particulier de tirer les leçons de la crise migratoire de 2015-2016. Ce Pacte visait à favoriser la coopération européenne en développant une « approche globale », inédite au niveau européen, pour mettre en cohérence contrôles aux frontières, politique migratoire et politique de l'asile.

Cet ensemble de textes a donné lieu à de **longues négociations**, menées dans un contexte de hausse régulière des franchissements irréguliers des frontières externes de l'Union européenne et des demandes d'asile en France, avant une baisse constatée en 2025. **Le Pacte sur la migration et l'asile a été définitivement adopté en mai 2024.**

À titre principal, **le Pacte introduit un renforcement des contrôles aux frontières extérieures de l'Union européenne** (mise en place d'un « filtrage » des étrangers en situation irrégulière et de procédures accélérées d'asile et de retour « à la frontière »), **actualise le régime d'asile commun applicable en Europe**, en particulier en harmonisant les procédures, en améliorant les garanties accordées aux demandeurs d'asile et en prévoyant un mécanisme de solidarité, et **prévoit l'adaptation de ce cadre juridique en cas de crise migratoire.**

La France, qui a largement contribué au compromis final, peut s'estimer satisfaite de ce dernier. Alors que **le Pacte doit devenir opérationnel le 12 juin 2026**, le Gouvernement a déposé, le 8 avril dernier, un projet de loi d'habilitation qui lui permettra de prendre par ordonnances les mesures d'adaptation et de transposition du Pacte en droit français.

La Conférence des Présidents a décidé de consulter la commission des affaires européennes sur ce projet de loi. Ce rapport d'information explique ainsi les origines, le contenu et les conséquences du **Pacte sur la migration et l'asile** pour notre pays.

LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

1. **Au niveau européen** : afin de s'assurer que tous les États membres « jouent le jeu », prévoir un **point d'étape**, assuré par la Commission et le Conseil, sur la mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile, **dans six mois puis chaque année** dans le rapport annuel sur la situation migratoire et de l'asile. Il est essentiel que le Conseil, représentant des États membres, soit associé à cette évaluation.

2. **Au niveau national, à l'occasion de l'examen du projet de loi d'habilitation à légiférer par ordonnances, nécessité pour le Gouvernement de faire preuve d'une totale transparence à l'égard du Parlement sur les principaux points de mise en œuvre du Pacte** :
 - sur les échéances et le respect, par la France, de son plan national de mise en œuvre du Pacte ;
 - sur les coûts prévisionnels de mise en œuvre du Pacte, sur l'évolution du budget national ainsi que des crédits réellement consommés et sur la pérennité du soutien budgétaire européen dans le cadre des négociations sur le futur cadre financier pluriannuel 2028-2034 ;
 - sur les conséquences, pour notre pays, du cycle de gestion de la migration et l'asile.

3. En particulier, **en vue de la rédaction des ordonnances**, demande au Gouvernement de **transmettre au Parlement la liste des « clauses optionnelles » des textes du Pacte**, qui laissent aux États membres une marge d'appréciation, et **d'instituer un dialogue avec le Parlement sur les modalités d'activation de ces clauses**.

4. **En complément de la mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile, maintenir la vigilance du Sénat** sur les négociations en cours concernant la proposition de **règlement sur les « retours »** et sur la **future révision du mandat de l'agence Frontex**.

I. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DU PACTE SUR LA MIGRATION ET L'ASILE

A. QU'EST-CE QUE LE PACTE EUROPÉEN SUR LA MIGRATION ET L'ASILE ?

Le Pacte sur la migration et l'asile est un ensemble de textes (neuf règlements et une directive) coordonné par une communication générale, qui a été présenté par la Commission européenne en septembre 2020. Son principal objectif est de **renforcer la coopération européenne en matière de politique migratoire et de l'asile**, en tirant les leçons, d'une part, de la crise migratoire de 2015-2016, au cours de laquelle l'afflux irrégulier de migrants (1,82 million en 2015) avait paralysé les règles européennes et incité les États membres au « chacun pour soi » et, d'autre part, de l'échec de la réforme du régime d'asile commun proposée en 2016.

Les négociations du Pacte, longues et complexes, ont duré jusqu'en décembre 2023. **La réforme a été définitivement adoptée en mai 2024.**

B. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DU PACTE

Pour la première fois au niveau européen, **le Pacte sur la migration et l'asile** prévoit une « approche globale » mettant en cohérence les politiques migratoires, de l'asile et de contrôles aux frontières des États membres de l'Union européenne. Ses principales dispositions sont les suivantes :

- **un renforcement des contrôles aux frontières extérieures de l'Union européenne**, avec l'instauration d'un « **filtrage** » (triple contrôle d'identité/sanitaire/de sécurité), qui concernera les étrangers ayant tenté de franchir irrégulièrement ces frontières. Des **procédures accélérées d'asile et de « retour » à la frontière**, obligatoires en cas de risque pour l'ordre public, de fraude ou de faible taux de reconnaissance (inférieur à 20 %) sont aussi instaurées ;
- **une refonte d'ensemble des règles européennes de l'asile**, tant pour la désignation de l'État membre responsable d'un demandeur (procédure « Dublin »), avec une réduction des délais et un allongement de la prise en charge, que pour l'octroi de conditions matérielles d'accueil des demandeurs (hébergement, allocation...), désormais accessibles dès la présentation d'une demande d'asile ;
- **un renforcement des droits des demandeurs d'asile** au cours du traitement de leur demande (aide et conseils juridiques gratuits ; prise en charge des mineurs non accompagnés (MNA)...) et une **obligation de coopération imposée au demandeur** pendant la procédure ;

- **la mise en place d'un mécanisme de solidarité** qui, sur la base d'un cycle annuel de gestion de la politique migratoire et de l'asile, doit désigner les États membres « sous pression » migratoire, afin de leur permettre de **bénéficier de relocalisations de demandeurs d'asile dans d'autres États membres ou de soutien financiers**. Pour l'année 2026, Chypre, l'Espagne, la Grèce et l'Italie ont été définis comme étant « sous pression migratoire » ;
- **une extension du système d'information « Eurodac »**, qui recense aujourd'hui les demandeurs d'asile et leurs empreintes digitales et qui, avec le Pacte, collectera aussi les données des étrangers en situation irrégulière, ou débarqués dans un port européen à l'issue d'une opération de recherche en mer, et, à compter de 2029, des bénéficiaires de la protection subsidiaire (ex : Ukrainiens chassés par la guerre d'agression menée par la Russie depuis 2022).

Le Pacte en données chiffrées :

Les procédures « à la frontière » dureront au maximum 7 jours (« filtrage »), 12 semaines (asile) et 12 semaines (« retour »).

Pour mener les procédures « à la frontière », la « capacité adéquate » a été arrêtée, pour l'Union européenne, à 30 000 places, dont 615 pour la France.

Dans le cadre du mécanisme de solidarité, un effort global de 30 000 relocalisations par an est envisagé. Pour les États membres souhaitant plutôt contribuer financièrement à la solidarité, cette contribution se fera sur la base suivante : 20 000 euros par demandeur d'asile.

Source : Commission européenne

II. ET MAINTENANT ? LE 12 JUIN 2026, LE PACTE SERA OPÉRATIONNEL

A. UNE PÉRIODE DE TRANSITION DE DEUX ANS POUR SE PRÉPARER

Une fois le Pacte sur la migration et l'asile adopté, **les États membres avaient deux ans pour se préparer à sa mise en œuvre. En effet, le 12 juin prochain, le Pacte sera opérationnel**, certains textes qui le composent entrant en vigueur à cette date et d'autres le 1^{er} juillet 2026. Cette phase de préparation a été marquée par une intense coordination, avec un plan commun de mise en œuvre du Pacte, publié par la Commission européenne dès juin 2024, et des plans nationaux, adoptés en décembre 2024.

Par ailleurs, le **premier cycle annuel de gestion de la migration et de l'asile** a été ouvert à l'automne 2025 avec un bilan général de la situation établi dans un rapport de la Commission (11 novembre 2025). Pour 2026, **4 États membres ont été reconnus comme étant « sous pression migratoire » (Chypre, Espagne, Grèce, Italie)**, ce qui leur permettra de bénéficier de relocalisations et de contributions financières. 12 autres États membres, dont la France, ont été définis comme « *exposés à un risque de pression migratoire* » (ce qui peut leur permettre d'avoir un appui technique renforcé de l'agence européenne de l'asile et de Frontex), et 6 États membres connaissent une « *situation migratoire importante* » (ce qui peut leur permettre de baisser leurs contributions de solidarité).

Enfin, la **réserve annuelle de solidarité pour 2026** a été définie par le Conseil en décembre 2025. Elle est basée sur 21 000 relocalisations et 420 000 euros de contributions financières. Dans ce cadre, **la France a pris l'engagement d'assumer 3 361 relocalisations.**

B. LE PACTE SUR LA MIGRATION ET L'ASILE, UN DÉFI MULTIPLE POUR LA FRANCE

1. Un défi juridique

La mise en œuvre du Pacte sur la migration et de l'asile en France va être assurée par un **projet de loi d'habilitation** autorisant le Gouvernement à prendre ces mesures par ordonnances, déposé le 8 avril dernier. **La commission des affaires européennes du Sénat regrette ce dépôt tardif, alors que ces mesures d'adaptation auraient pu être présentées il y a plusieurs mois déjà.**

L'application du Pacte va en effet avoir des « implications majeures » sur le droit français de l'asile, en particulier **en remodelant 40 % du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA)**, ce qui implique la suppression, la réécriture ou la création de centaines d'articles.

Tant que les mesures d'adaptation prévues par les ordonnances ne seront pas adoptées, une **période de « vulnérabilité juridique »** va s'ouvrir à compter du 12 juin 2026, les dispositions du droit national contraires au Pacte devant être écartées. **Le risque de contentieux multiples et d'une paralysie du système d'asile n'est pas à écarter.**

Simultanément, les États membres auront des marges de manœuvre dans l'application du Pacte, du fait de nombreuses « clauses optionnelles ». À titre d'exemple, les États membres pourront autoriser leurs services compétents à user de la contrainte pour effectuer le relevé des données biométriques des personnes recensées dans le fichier Eurodac.

La commission des affaires européennes demande la **communication de l'ensemble de ces clauses et l'instauration d'un dialogue approfondi entre le Gouvernement et le Parlement sur les modalités de leur activation (recommandation n°3).**

2. Un défi logistique

Le Pacte suppose un effort très important de mise à niveau logistique. En particulier, en prévoyant le doublement du nombre de places en zone d'attente dans les aéroports à trafic international (création de 315 places hébergement pour respecter la « capacité adéquate » de 615 places prévue pour que la France mène des procédures à la frontière). La France ne respectera pas cette échéance au 12 juin 2026 mais, *a priori*, plutôt fin 2026. En outre, les modalités de cette augmentation des capacités semblent toujours en discussion.

3. Un défi financier et des incertitudes

Le plan national de mise en œuvre du Pacte (décembre 2024) chiffrait à 508 millions d'euros les coûts supplémentaires liés à la préparation du Pacte sur 2025-2027, dont 122 millions sur 2026. Devait s'y ajouter une croissance des dépenses relative à l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA) (+ 85,4 millions d'euros), dont les règles de versement s'élargissent. Lors des débats sur le projet de loi de finances initiale pour 2026, les crédits de paiement prévus au titre de la mission « asile, migration et intégration » préparation du Pacte étaient de 84,8 millions d'euros. Selon le ministre de l'intérieur, les prévisions budgétaires s'établissent à 82,5 millions d'euros pour 2027, mais pourraient évoluer en fonction des décisions de la conférence de budgétisation prévue en ce mois de mai 2026. Une plus grande transparence de la part du Gouvernement sur les coûts induits du Pacte apparaît ainsi nécessaire.

Par ailleurs, une partie des dépenses de la France au titre de la préparation du Pacte bénéficie d'un cofinancement de l'Union européenne, à travers le fonds « asile, migration et intégration » (FAMI) du budget européen. Les autorités françaises doivent se mobiliser dans les négociations du prochain cadre financier pluriannuel 2028-2034 pour préserver les montants actuels. Les crédits de la politique de cohésion, dont l'objet est de réduire les inégalités entre régions européennes, ne doivent pas être mobilisés pour financer la politique migratoire et de l'asile.

Sur l'ensemble de ces défis, la commission des affaires européennes appelle le Gouvernement à faire preuve de transparence (recommandation n°2).

C. LES SUITES DU PACTE

Afin de compléter le Pacte sur la migration et l'asile, l'Union européenne examine à l'heure actuelle **une réforme de la « directive retour » de 2008**, afin d'accroître le nombre de « retour » d'étrangers en situation irrégulière, dans le respect des droits fondamentaux. Le Sénat a estimé que certaines dispositions du nouveau règlement n'étaient pas conformes au principe de subsidiarité mais a soutenu les objectifs de la réforme.

Le Pacte lui-même recommande par ailleurs de **renforcer la dimension externe de la politique migratoire européenne**, en signant des « partenariats stratégiques » avec des pays tiers clefs sur les routes migratoires, afin de limiter les départs de migrants vers l'Europe. L'Union européenne a ainsi signé des accords avec la Tunisie, la Mauritanie et l'Égypte.

Enfin, il faut signaler qu'à l'automne prochain, la Commission européenne devrait proposer une **modification du mandat de l'agence Frontex**, qui appuie les États membres dans leurs actions de contrôle des frontières. Sur ce point, le Sénat s'était prononcé en 2023 pour demander le maintien d'une agence de soutien opérationnel, un pilotage politique renforcé par les états membres et un contrôle parlementaire impliquant les parlements nationaux de l'Union européenne.

Sur l'ensemble de ces dossiers majeurs, la commission des affaires européennes restera vigilante (recommandation n°4). Elle souhaite également que la mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile fasse l'objet d'un premier bilan dans six mois, afin d'établir si la « feuille de route » est respectée et si tous les États membres « jouent le jeu ». Par la suite, cette évaluation pourrait être intégrée au rapport annuel de la Commission européenne sur la situation de la migration et de l'asile, prévu par le Pacte lui-même (recommandation n°1).

RAPPORT D'INFORMATION SUR LE PACTE SUR LA MIGRATION ET L'ASILE

Le nouveau Pacte sur la migration et l'asile a été présenté par la Commission européenne, le 23 septembre 2020. Il est constitué de neuf règlements et d'une directive.

Présenté dans un contexte politique marqué par des divisions importantes entre États membres à la suite de la crise migratoire de 2015-2020 et de l'échec des négociations du « paquet asile », qui visait à actualiser le régime d'asile commun européen, entre 2016 et 2028, **le Pacte avait trois objectifs principaux :**

- **renforcer la coopération européenne** pour répondre aux défis communs que constituent, pour les États membres, la lutte contre l'immigration irrégulière, l'accueil et la prise en charge des demandeurs d'asile et la mise en œuvre effective des droits fondamentaux des demandeurs d'asile et des réfugiés ;

- **mettre en place, de manière inédite au niveau européen, une approche globale assurant la cohérence entre politique migratoire, politique de l'asile et contrôles aux frontières ;**

- **défendre, dans les réformes mises en œuvre, un équilibre permanent entre responsabilité** des États membres (dans les contrôles aux frontières comme dans la prise en charge des demandeurs d'asile) **et solidarité européenne** (pour soulager les États membres dits « de première entrée » (Grèce ; Italie ; Espagne ; Chypre), qui accueillent l'essentiel des demandes d'asile).

Négocié pendant plusieurs années, (certaines de ses dispositions ont en effet été présentées... il y a dix ans !), **le Pacte a été adopté définitivement le 22 juin 2024**. Cependant, les États membres, dont la France, doivent désormais poursuivre leurs efforts, en adaptant leur cadre juridique, en réexaminant leurs procédures et en mettant à niveau leurs moyens (humains, logistiques, financiers...), pour assurer la **mise en œuvre de ce nouveau cadre juridique européen entre le 12 juin et le 1^{er} juillet 2026**.

Alors que le Gouvernement a décidé de déposer, le 8 avril dernier, un **projet de loi pour l'habiliter à prendre par ordonnances les mesures permettant la mise en œuvre du Pacte** en droit français, la commission des affaires européennes du Sénat, qui avait déjà présenté un rapport d'information en septembre 2021¹, pour faire un point sur l'état des négociations du Pacte, a décidé de se saisir pour contribuer à éclairer le Sénat et les Français sur cet ensemble de textes peu médiatisé mais déterminant pour le futur prochain des politiques migratoire et de l'asile : Pourquoi le Pacte a-t-il été présenté en septembre 2020 ? Quelles sont les principaux changements contenus dans cet ensemble de textes ? La France a-t-elle soutenu ces évolutions en cours ? Quel est le coût des mesures du Pacte ? La France est-elle prête à les mettre en œuvre ?

Voilà autant de questions auxquelles le présent rapport d'information tente de répondre.

¹ « Négociations du Pacte sur la migration et l'asile : l'Union européenne entre divisions persistantes et nécessaire solidarité », rapport d'information n°871 (2020-2021) des sénateurs André Reichardt et Jean-Yves Leconte au nom de la commission des affaires européennes du Sénat, en date du 29 septembre 2021.

I. DES NÉGOCIATIONS COMPLEXES ONT PERMIS L'ADOPTION DU PACTE SUR LA MIGRATION ET L'ASILE AU PRINTEMPS 2024

A. UN TEXTE PRÉSENTÉ EN SEPTEMBRE 2020 POUR TIRER LES LEÇONS DE LA CRISE MIGRATOIRE DE 2015-2016 ET RENFORCER LA SOLIDARITÉ EUROPÉENNE EN MATIÈRE MIGRATOIRE

1. Politique migratoire : faits et chiffres

a) Asile, politique migratoire et contrôles aux frontières sont des compétences partagées entre l'Union européenne et les États membres

Le traité d'Amsterdam, signé en 1997 et entré en vigueur en 1999, a « communautarisé » les politiques d'immigration et d'asile.

Puis, le traité de Lisbonne a mis en place « **un espace de liberté, de sécurité et de justice**, sans frontières intérieures au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile, d'immigration... » (article 3 du traité sur l'Union européenne (TUE) et article 67 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)), dans lequel les États membres et l'Union européenne jouissent d'une compétence partagée en matière migratoire et d'asile. **L'Union européenne est autorisée à développer une « politique commune en matière d'asile, d'immigration et de contrôle des frontières extérieures » (article 67 du TFUE précité).**

Dans ce cadre, Conseil et Parlement européen adoptent les mesures portant sur la politique commune des visas, sur les contrôles auxquels sont soumises les personnes franchissant les frontières extérieures, sur les conditions dans lesquelles les ressortissants des pays tiers peuvent circuler librement dans l'Union européenne pendant une courte durée, sur toute mesure nécessaire pour l'établissement progressif d'un système intégré de gestion des frontières extérieures et sur l'absence de tout contrôle des personnes, lorsqu'elles franchissent les frontières intérieures (**article 77 du TFUE**).

Dans le cadre de la « politique commune en matière d’asile, de protection subsidiaire et de protection temporaire » (**article 78 du TFUE**), Conseil et Parlement européen doivent définir un statut uniforme d’asile et un statut de **protection subsidiaire** européens en faveur des ressortissants de pays tiers, ainsi qu’un statut de protection temporaire des personnes déplacées en cas de crise, des procédures communes pour l’octroi et le retrait du statut uniforme d’asile ou de protection subsidiaire, des critères et des mécanismes de détermination de l’État membre responsable de l’examen d’une demande d’asile ou de protection subsidiaire, des normes concernant les conditions d’accueil des demandeurs d’asile, ainsi que les modalités de partenariat et de coopération avec des pays tiers pour gérer les flux de personnes demandant l’asile ou une protection subsidiaire.

Enfin, au titre de la « **politique commune de l’immigration** » (**article 79 du TFUE**), le Parlement européen et le Conseil peuvent prendre des mesures relatives aux conditions d’entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers dans les États membres de l’Union européenne, à la définition des droits de ces ressortissants lorsqu’ils sont en séjour régulier dans ces États, à l’immigration clandestine et au séjour irrégulier, y compris l’éloignement et le rapatriement des personnes en séjour irrégulier ou encore, à la lutte contre la traite des êtres humains. De plus, l’Union européenne peut conclure des accords de réadmission avec des pays tiers.

Cependant, **l’exercice de ces compétences par l’Union européenne ne doit pas porter « atteinte à l’exercice des responsabilités qui incombent aux États membres pour le maintien de l’ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure » (article 72 du TFUE)**. Et elle ne doit affecter ni la compétence des États membres concernant la délimitation géographique de leurs frontières (**article 77 du TFUE**) ni leur droit de fixer des volumes d’entrée de ressortissants de pays tiers sur leur territoire dans le but d’y rechercher un emploi salarié ou non salarié (**article 79 du TFUE**).

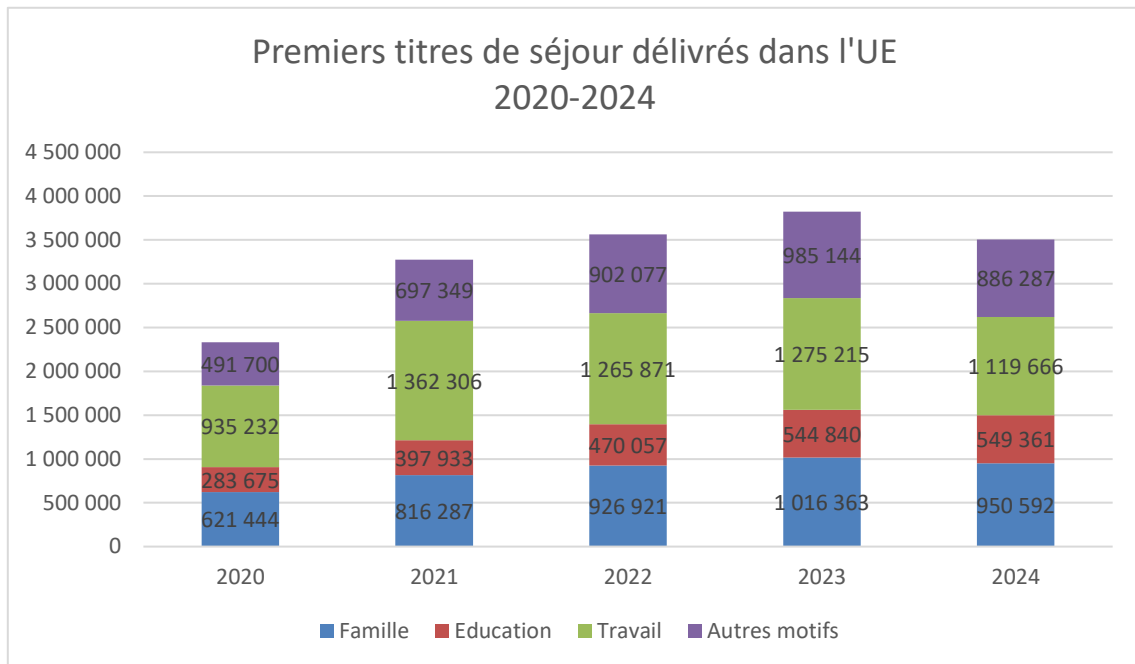
b) La délivrance des premiers titres de séjour

(1) La délivrance des premiers titres de séjour dans l’Union européenne
(source : Eurostat)

En 2024 (dernière année statistique disponible), **3,5 millions de premiers permis de séjour ont été délivrés dans l’UE à des citoyens non-UE, soit une baisse de 8,3 % (- 315 656) par rapport à 2023.**

En 2024, l’emploi était la principale raison pour laquelle les ressortissants de pays tiers ont obtenu des premiers titres de séjour dans l’Union européenne (représentant 31,9 % de tous les premiers permis de séjour).

Les premiers pays d’accueil de cette immigration étaient **l’Espagne** (561 640 premiers titres de séjour délivrés), l’Allemagne (544 987), la Pologne (488 846), l’Italie (346 411) et la France (342 208).



Source : Eurostat

(2) La délivrance des premiers titres de séjour en France (source : ministère de l'Intérieur)

En 2025, en France, le nombre de premiers titres de séjour délivrés a été de 384 000, soit 39 000 primo-délivrances de plus sur un an (+ 11,2 %). Cette augmentation est portée par la hausse des premiers titres délivrés pour motif humanitaire (+ 65 %), en particulier ceux liés à la protection subsidiaire et aux réfugiés et apatrides.

En revanche, à rebours de l'évolution globale dans l'Union européenne et en lien avec la situation économique de notre pays, la délivrance de premiers titres de séjour pour motif économique a diminué de 12,6 % en un an.

Les renouvellements sont en augmentation sur un an (+ 7,6 %), en particulier pour motif familial (+ 12 %).

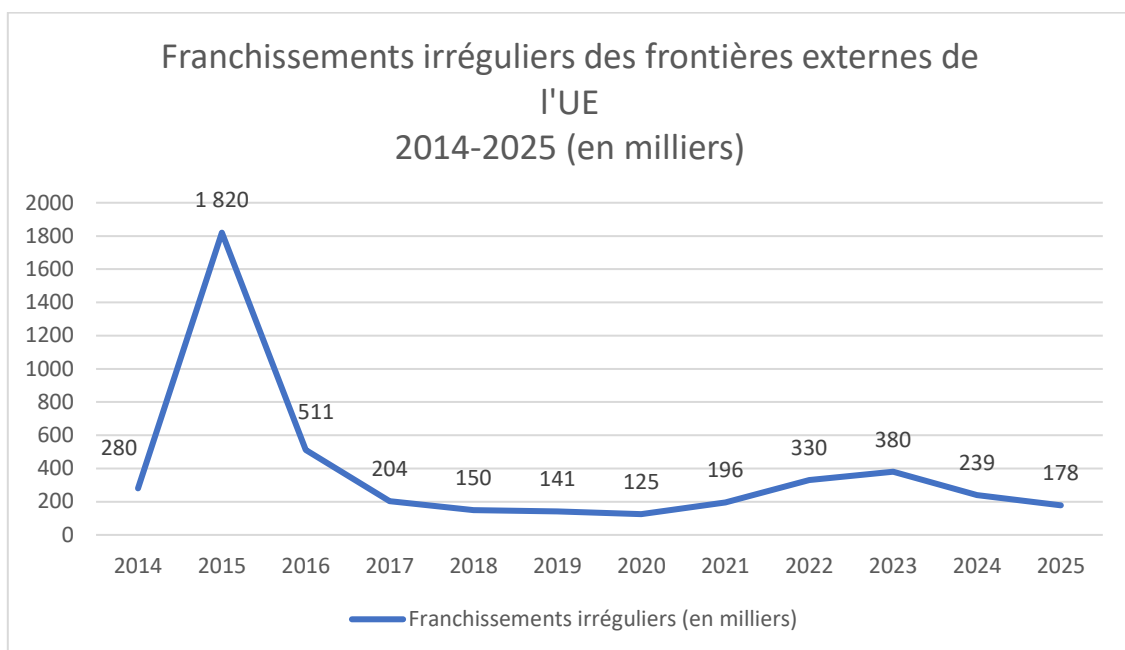
La présence étrangère légale sur le territoire français au 31 décembre 2025 avoisinait les 4,5 millions de personnes, en hausse de 3,2 % sur un an.

c) Les franchissements irréguliers des frontières européennes

Les franchissements irréguliers des frontières vers l'Union européenne ont baissé de 26 % en 2025, pour un total de 178 000, selon les données préliminaires recueillies par Frontex.

Les **principales tendances** sont les suivantes :

- avec 66 328 franchissements constatés (- 1 %), la Méditerranée centrale demeure le principal point de départ des franchissements irréguliers des frontières européennes ;
- une forte baisse des franchissements irréguliers est enregistrée sur les routes migratoires de Méditerranée orientale (51 399 franchissements, soit - 27 %), de l’Afrique de l’Ouest (17 28 franchissements, soit - 63 %), des Balkans occidentaux (- 47 %) et de la frontière terrestre orientale (10 846 franchissements, soit - 37 %) ;
- en revanche, avec 19 403 franchissements, la Méditerranée occidentale a connu une augmentation de 14 % des entrées irrégulières (route migratoire Algérie > Baléares) ;
- enfin, il faut signaler le nombre toujours élevé de migrants irréguliers qui tentent la traversée de la Manche depuis les côtes françaises (65 861 ; - 3 %) ;
- les nationalités les plus fréquemment identifiées lors des franchissements proviennent des États suivants : Bangladesh ; Égypte ; Afghanistan.



Source : Frontex

En complément, sur les deux premiers mois de 2026, il faut constater que les franchissements irréguliers sur l'ensemble des routes migratoires ont chuté de 52 % par rapport à la même période en 2025 (soit environ 12 000 franchissements détectés), très certainement en raison des conditions climatiques difficiles. La Méditerranée centrale demeure « la route migratoire » la plus fréquentée depuis la Libye (3 395 franchissements, soit 30 % du total, en baisse de 50 %). La baisse sur la route de l'Afrique de l'Ouest est de 83 % avec 1 215 franchissements irréguliers.

Pour rappel, en 2023, les franchissements irréguliers des frontières extérieures de l'Union européenne avaient enregistré leur niveau le plus élevé depuis 2016, avec environ 380 000 franchissements irréguliers.

Mais, en 2024, le nombre de ces franchissements irréguliers a fortement diminué avec un peu plus de 239 000 franchissements constatés.

d) L'évolution des demandes d'asile (sources : Eurostat ; agence européenne de l'asile ; ministère de l'Intérieur) :

Selon Eurostat, en 2025, 669 365 demandeurs d'asile issus de pays tiers hors Union européenne ont effectué une première demande de protection internationale dans l'un des États membres de l'Union européenne, **en baisse de 26,64 % par rapport à 2024**, mais dans une tendance haussière sur plusieurs années. Pour l'agence européenne de l'asile, la baisse est plutôt de - 19 %.

Cette forte baisse, consécutive à celle de 2024 (- 13 %), s'explique en particulier par la **forte diminution du nombre de demandes émanant de Syriens (42 000)**, en particulier en Allemagne, qui a chuté de 72 %.

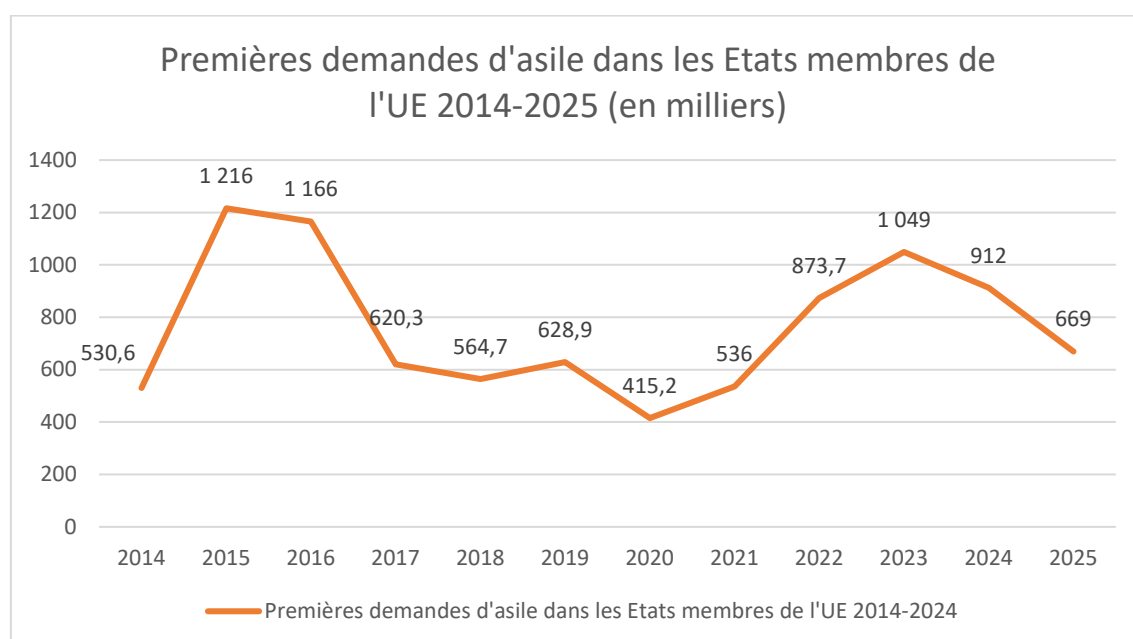
En revanche, le nombre des demandes d'asile formulées par des **ressortissants afghans** a augmenté d'un tiers (+ 33 %) dans l'Union européenne¹. Cette augmentation importante d'une année à l'autre résulte en grande partie de l'arrêt de la CJUE « *Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl* » du 4 octobre 2024, qui a confirmé que les restrictions imposées aux femmes par les talibans constituent une persécution. En conséquence, les demandes afghanes ont commencé à augmenter en 2025, culminant d'abord en Autriche, puis en Allemagne. Il faut toutefois signaler que 41 % de ces demandes sont des demandes répétées de personnes qui avaient déjà demandé l'asile auparavant et qui espèrent bénéficier de la nouvelle jurisprudence.

¹ Voir à ce sujet, la résolution européenne n°27 (2024-2025) du Sénat du 25 novembre 2024, visant à prendre des mesures appropriées contre les atteintes aux droits fondamentaux des femmes en Afghanistan commises par le régime des talibans, adoptée sur le rapport de Mmes Audrey Linkenheld et Elsa Schalck au nom de la commission des affaires européennes, et de Mme Gisèle Jourda, au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

Les autres demandeurs d'asile en 2025 ont été en majorité **Vénézuéliens** (91 000 demandes). Leurs demandes ont concerné principalement l'Espagne (à 94 %). Ce mouvement est dû à une confluence de facteurs, y compris des politiques d'immigration restrictives adoptées par l'administration américaine et des exigences de visa renforcées imposées aux Vénézuéliens dans les pays voisins d'Amérique latine. Simultanément, dans l'Union européenne, les Vénézuéliens **bénéficient d'un accès sans visa à l'espace Schengen** ainsi que d'une pratique espagnole de longue date pour accorder des formes nationales de protection aux demandeurs vénézuéliens qui ne répondent pas aux critères de protection internationale.

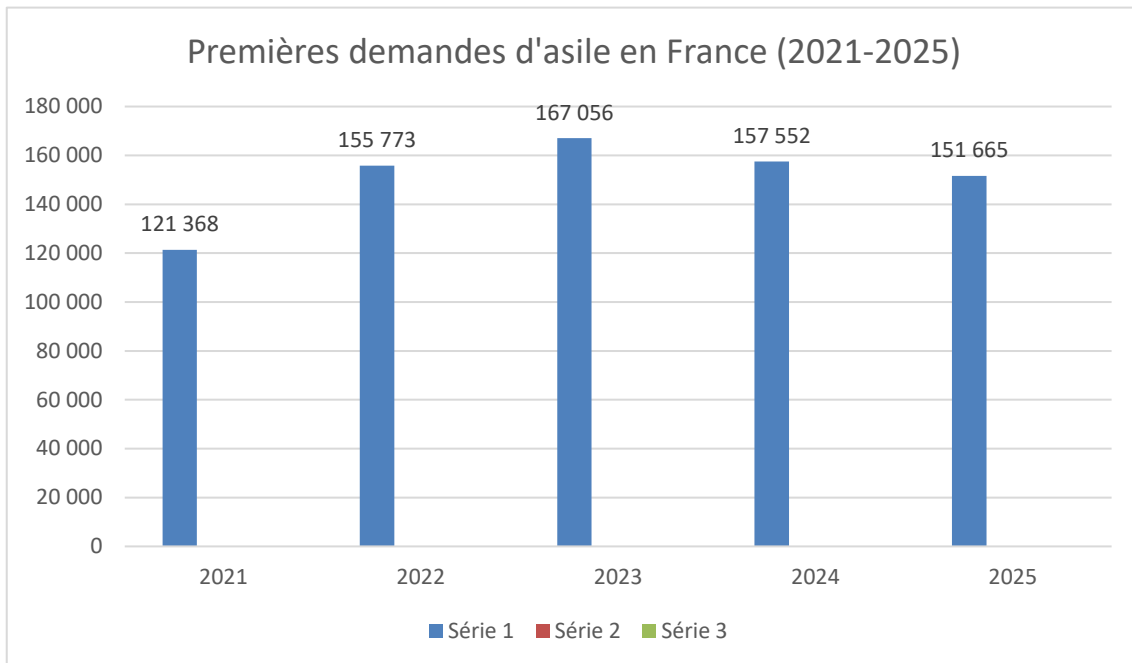
Les Bangladais (37 000) et les Turcs (33 000) étaient, en 2025, les deux autres nationalités dans les cinq premières demandes d'asile dans l'UE+. Toutefois, dans les deux cas, le nombre de demandes **a diminué de 15 % et de 40 %**, respectivement, d'une année à l'autre.

Concernant les principaux pays de dépôt des demandes d'asile, en 2025, **l'Allemagne est demeurée au premier rang (avec 163 000 demandeurs accueillis)**, malgré **une baisse d'un tiers (- 31 %)** par rapport à 2024. Pendant quelques semaines en 2025, la France lui a ravi la première place mais a, au final, enregistré un nombre de demandes stable (**152 000**). **L'Espagne (143 000)** a reçu 15 % de demandes en moins. **L'Italie (134 000)** et **la Grèce (62 000)** ont enregistré des tendances similaires, avec 16 % de baisses dans les deux pays. **Dans l'ensemble, ces cinq pays ont reçu 80 % de toutes les demandes dans l'Union européenne.**



Source : Eurostat.

En France, selon le ministère de l'Intérieur, les premières demandes d'asile étaient, en 2025, en baisse de 3,7 % par rapport à 2024, avec 151 665 demandes. Il s'agit, selon le ministère de l'Intérieur, de la deuxième année consécutive de baisse observée depuis la pandémie de Covid-19 en 2020.

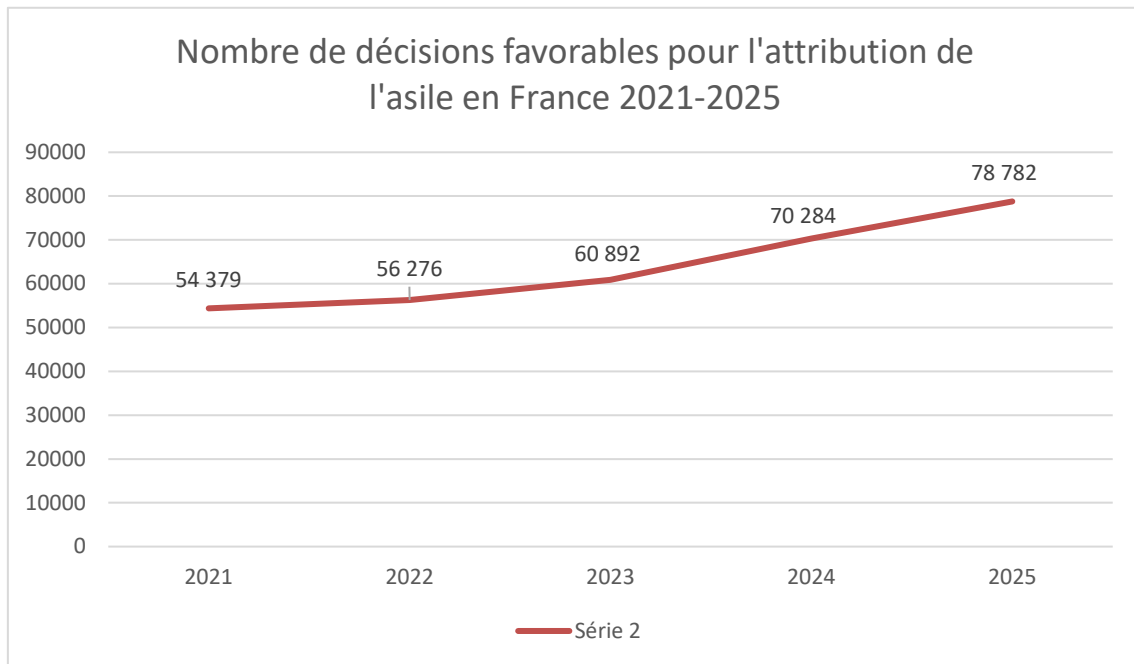


Source : Ministère de l'Intérieur

145 211 demandes d'asile ont été enregistrées à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), soit une baisse de 5,4 % par rapport à 2024. L'OFPRA a rendu 156 590 décisions, soit 15 000 de plus qu'en 2024 (+ 10,3 %).

Au total, le nombre de décisions d'accord d'un statut de protection prises par l'OFPRA et par la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) s'établit à **78 782, soit une hausse de 12,1 % par rapport à 2024 et de 44,4 % depuis 2021**. Le taux de protection moyen s'élève à 52,1 % en 2025 (contre 49,4 % en 2024).

En 2025, les principales nationalités des demandeurs d'asile sont les suivantes : ukrainienne (11 677 ; - 12 %) ; congolaise (RDC ; 11 553 ; + 24,3 %), afghane (11 394 ; = 11,1 %) ; haïtienne (6 409 ; + 13,8 %) ; soudanaise (5 844 ; + 13,6 %) et guinéenne (5 289 ; - 32,7 %).



Sources : Ministère de l'Intérieur ; OFPRA ; CNDA

e) L'éloignement des étrangers en situation irrégulière :

(1) Les éloignements d'étrangers en situation irrégulière dans l'Union européenne

- **123 655 ressortissants de pays tiers ont vu leur entrée refusée à l'une des frontières extérieures (+ 0,3 % par rapport à 2023) ;**

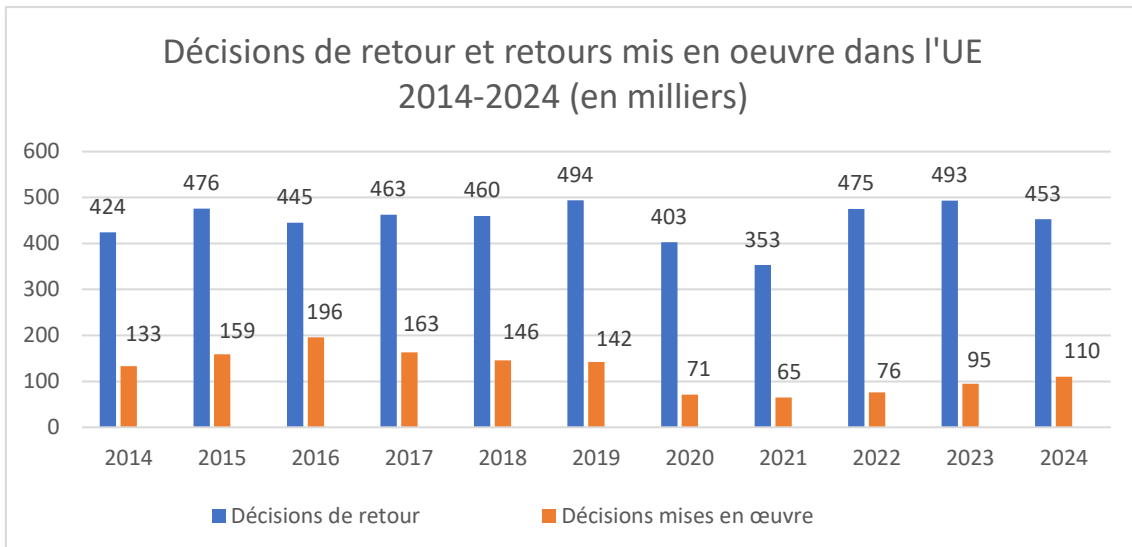
- **918 925 étrangers en situation irrégulière ont été interpellés dans un État membre (- 27,4 % par rapport à 2023), dont 249 155 en Allemagne et 142 190 en France ;**

- **453 380 étrangers en situation irrégulière ont fait l'objet d'une décision de retour** (en baisse de 7,3 % par rapport à 2023), dont 128 250 en France, 57 075 en Allemagne et 51 025 en Espagne. Les principales nationalités des étrangers en situation irrégulière concernés étaient : algérienne (37 465) ; marocaine (31 555) et syrienne (27 055) ;

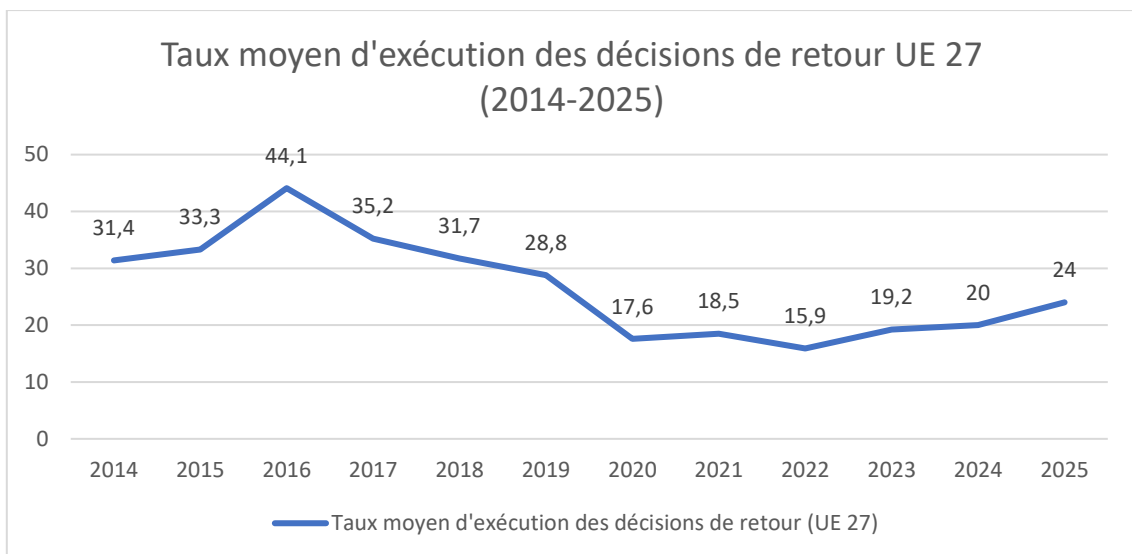
- **110 385 étrangers en situation irrégulière ont été éloignés vers un pays tiers conformément à une décision de retour** (en hausse de 19,3 % par rapport à 2023), dont 15 230 par les autorités allemandes, 14 685 par les autorités françaises et 9 910 par les autorités suédoises ;

- **selon la Commission européenne, « à l'heure actuelle, seuls quelque 20 % des ressortissants de pays tiers ayant reçu l'ordre de quitter l'Union obtempèrent. »¹**

¹ Exposé des motifs de la proposition de règlement « retour » du 11 mars 2025, COM(2025) 101 final, p 1.



Sources : Note sur l'approche commune dans la politique de retour, de Mmes Costica Dumbrava et Anja Radjenovic au nom du Service de recherche du Parlement européen (EPRS) d'octobre 2024 et statistiques d'Eurostat (mai 2025)



Source : Eurostat

Les statistiques pour les retours au niveau européen, au cours de l'année 2025, ne sont pas encore définitives. Il peut néanmoins être relevé que **sur le dernier quart de l'année, 117 545 étrangers en situation irrégulière ont fait l'objet d'une décision de retour** (baisse de 6,1 % par rapport à la même période en 2024) et **33 860 personnes ont été effectivement éloignées vers un pays tiers** (soit une hausse de 13 % par rapport à la même période en 2024).

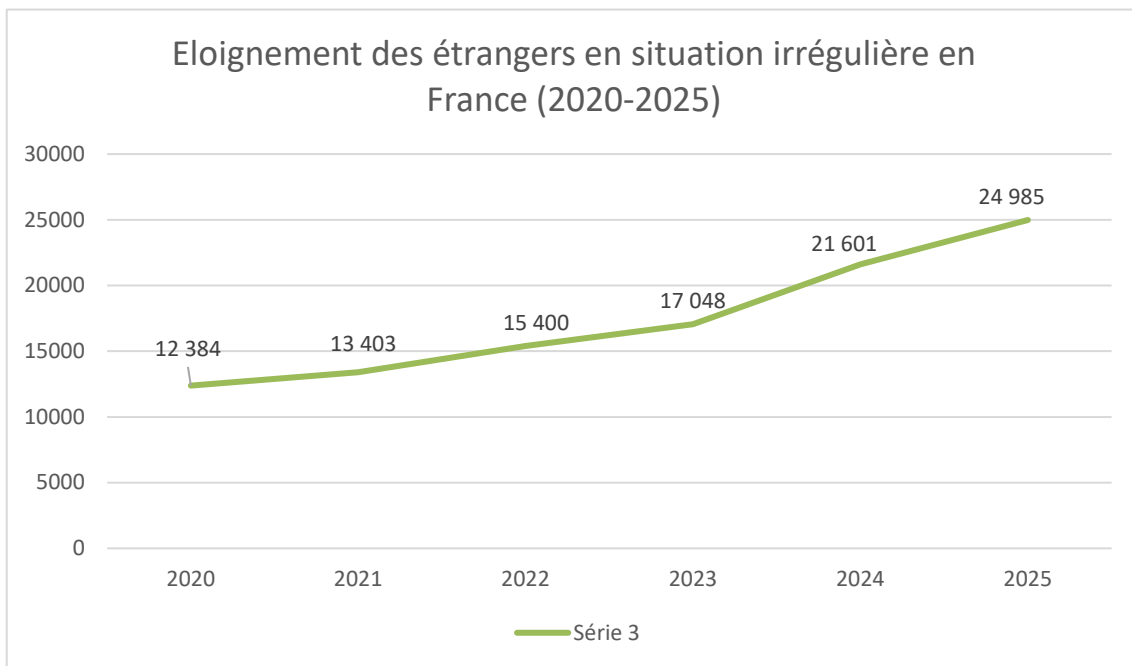
(2) Les éloignements d'étrangers en situation irrégulière en France

L'année 2025 a été marquée par une augmentation continue des éloignements d'étrangers en situation irrégulière en France.

Tout d'abord, 7 394 personnes sont parties volontairement, sans attendre une décision d'éloignement (en hausse de 21,2 %).

Simultanément, **24 985 éloignements ont été mis en œuvre (soit, une hausse de 15,7 % par rapport à l'année précédente)**. Cette augmentation correspond à 4 852 éloignements spontanés, c'est-à-dire des départs volontaires après décision d'éloignement (en hausse de 21,2 %), à 4 564 éloignements aidés (-0,5 %) et à 15 569 éloignements forcés (+ 21,1 %), qui représentent 62 % des éloignements réalisés.

Ces éloignements ont concerné, à titre principal, des ressortissants algériens (2 539 ; - 15,3 %), marocains (2 002 ; + 20,7 %), tunisiens (1 627 ; + 25,6 %), géorgiens (1 587 ; - 13,9 %), roumains (1 364 ; + 16,7 %), albanais (1 149 ; - 19,3 %) et turcs (1 134 ; 11,2 %).



Source : Ministère de l'Intérieur

2. Pourquoi la présentation d'un nouveau « Pacte sur la migration et l'asile » en septembre 2020 ?

a) *Les lacunes de l'Union européenne en matière de politique migratoire et d'asile, mises à jour par la crise migratoire de 2015-2016, ont souligné la nécessité d'une coopération européenne accrue*

(1) Un afflux inédit de migrants et de demandeurs d'asile a conduit à la « paralysie » des règles de l'espace Schengen en 2015-2016

Le Nouveau Pacte sur la migration et l'asile a d'abord été présenté en septembre 2020 pour tirer les leçons de la crise migratoire de 2015-2016.

La crise migratoire de 2015-2026 a pris en défaut le fonctionnement de l'espace Schengen, qui est un espace de libre circulation des personnes, dont la contrepartie est une surveillance des frontières extérieures par les « États membres de première entrée » avec le soutien de l'Union européenne.

Le 14 juin 1985, la France, en effet, la République fédérale d'Allemagne, la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas, concluaient un accord intergouvernemental prévoyant la suppression progressive des contrôles à leurs frontières intérieures en vue d'établir un espace de libre circulation sans frontières intérieures, l'espace Schengen. En contrepartie, ces États se mettaient d'accord pour renforcer les contrôles à leurs frontières extérieures. La convention d'application de l'accord, signée en 1990, est entrée en vigueur le 26 mars 1995.

Par la suite, le traité d'Amsterdam, signé le 2 octobre 1997 et entré en vigueur en 1999, a intégré le dispositif Schengen dans le cadre juridique de l'Union européenne à compter du 1^{er} mai 1999.

L'espace Schengen, visé dans les traités européens¹, s'est progressivement élargi, encore récemment avec l'adhésion pleine et entière de la Bulgarie et de la Roumanie, le 1^{er} janvier 2025. L'espace Schengen compte aujourd'hui 29 États parties, dont 25 États membres de l'Union européenne².

En effet, alors, qu'en principe, le franchissement des frontières extérieures est soumis à des règles strictes, précisées dans le « **code frontières Schengen** », qui impliquent en particulier la possession d'un document de voyage valide, et, le cas échéant, d'un visa, par la personne qui franchit la frontière, en 2015, l'Union européenne va connaître un afflux inédit de migrants irréguliers et de demandeurs d'asile ayant, pour la plupart, gagné l'Union européenne par la voie maritime (mer Égée et Méditerranée orientale).

¹ Article 3, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne (TUE) et articles 67 et 77 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

² Tous les états membres de l'Union européenne sont en effet parties à l'espace Schengen, sauf Chypre et la République d'Irlande. En revanche, trois États hors Union européenne font également partie de l'espace Schengen : Islande ; Liechtenstein ; Norvège.

Les règles de franchissement des frontières extérieures

(« code frontières Schengen », dans sa version actuelle, posée par le règlement (UE) 2024/1717 du 10 juillet 2024)

En pratique, les conditions d'entrée dans l'espace Schengen pour un ressortissant de pays tiers souhaitant effectuer un court séjour (90 jours sur une période de 180 jours) dans l'Union européenne sont les suivantes : être en possession d'un document de voyage délivré depuis moins de dix ans et d'une durée de validité supérieure d'au moins trois mois à la date à laquelle la personne a prévu de quitter le territoire des États membres ; être en possession d'un visa en cours de validité si celui-ci est requis ; justifier l'objet et les conditions du séjour envisagé, et disposer de moyens de subsistance suffisants ; ne pas être signalé aux fins de non-admission dans le système d'information Schengen (SIS), ne pas être considéré comme une menace pour la sécurité ou pour la santé publique ; fournir des données biométriques si nécessaire¹.

Soulignons également que depuis le 10 avril dernier, l'entrée de ces ressortissants de pays tiers dans les États membres de l'Union européenne est traitée **par le système « entrée/sortie »**, en lieu et place du traditionnel tampon sur le passeport. Ce système enregistre automatiquement les données figurant sur le document de voyage de la personne concernée, ainsi que le lieu, la date et le motif du franchissement de la frontière et les données biométriques du voyageur (image faciale et empreintes digitales).

Une majorité des personnes concernées fuyaient la guerre et l'insécurité. Plus de la moitié venaient ainsi de Syrie (56 %), d'Afghanistan (24 %) et d'Irak (10 %).

Les États membres « de première entrée », en particulier, la Grèce, furent rapidement débordés.

Cependant, face à l'absence de solidarité européenne, les États membres « de première entrée », qui étaient rarement les pays de destination, laissèrent les personnes entrer et s'orienter dans l'Union européenne. Face à l'importante croissance des entrées irrégulières, les pays de destination, s'en remirent au règlement « Dublin III », ce qui engendra d'importantes tensions. »²

¹ Article 6 du règlement (UE) 2016/399 du 9 mars 2016, actualisé le 12 octobre 2025, valant « code frontières Schengen ».

² « Négociations du Pacte sur la migration et l'asile : l'Union européenne entre divisions persistantes et nécessaire solidarité », rapport d'information n°871 (2020-2021) des sénateurs Jean-Yves Leconte et André Reichardt au nom de la commission des affaires européennes, en date du 29 septembre 2021 (p 15).

Le règlement Dublin III

Adoptée en 1990, la convention de Dublin, intégrée par la suite au droit de l'Union européenne et modifiée en 2003 et en 2013¹, repose sur un principe : l'État membre par lequel un demandeur d'asile est entré dans l'Union européenne est, en principe, responsable de l'examen de sa demande et de la prise en charge du demandeur. Par conséquent, si le demandeur gagne ensuite un autre État membre pour y déposer une nouvelle demande (« mouvement secondaire »), cette seconde demande doit être refusée et le demandeur doit retourner dans son État membre « de première entrée », ou y être transféré. En conséquence, dans le système Schengen-Dublin, l'essentiel du traitement des demandes d'asile repose sur les États membres « de première entrée » (Chypre ; Espagne ; Grèce ; Italie).

La majorité des migrants traversa alors une partie du continent européen vers les capitales de l'Union européenne, le plus souvent à pied et de manière illégale. En réaction, un certain nombre d'États membres (Hongrie ; Autriche ; Slovaquie...) fermèrent rapidement l'accès à leur territoire par l'établissement de « clôtures », de barrages policiers...

Et le 31 août 2015, alors que des milliers de ressortissants de pays tiers gagnaient l'Allemagne, la chancelière allemande, Mme Angela Merkel, déclara que son pays avait la capacité économique pour accueillir et intégrer les migrants, en écartant l'application des règles de « Dublin » (« *Wir schaffen das !* »).

Sur l'année 2015, le nombre estimé de franchissements irréguliers des frontières externes a été estimé à 1,82 million. Le nombre de demandes d'asile enregistrées a atteint un record de 1,25 million en 2015 puis 1,2 million en 2016, bouleversant le fonctionnement du régime d'asile européen commun (voir b).

En 2016, 6 demandes sur 10 (722 300) furent destinées à l'Allemagne, suivies de l'Italie (121 200, soit 10 %) et de la France (76 000, soit 6 %)².

(2) La réaction de l'Union européenne

Face à ce défi, l'Union européenne décida d'adopter des mesures d'urgence pour diminuer la pression migratoire sur les États membres et première entrée et **faire jouer la solidarité européenne**.

Cette coopération européenne renforcée fut d'abord recherchée dans la surveillance des frontières.

¹ Règlement (UE) n°604/2013 du 26 juin 2013.

² « Demandes d'asile dans les États membres de l'UE : 1,2 million de primo-demandeurs enregistrés en 2016 », communiqué de presse d'Eurostat du 16 mars 2017.

Ainsi, le 23 avril 2015, le Conseil européen décidait de renforcer les opérations de **surveillance maritime** de l'Union européenne (Triton et Poséïdon), de démanteler les réseaux de trafiquants, de capturer les embarcations avant qu'elles ne soient utilisées par eux, et d'intensifier la coopération de l'Union européenne avec la Turquie, la Tunisie, l'Égypte, le Soudan, le Mali et le Niger, pour prévenir les flux migratoires irréguliers ;

Le 13 mai 2015, dans l'agenda européen en matière de migration, la Commission européenne proposa **une approche globale de la gestion des flux migratoires impliquant des « points d'accès » (ou « hotspots »)**. Ces derniers étaient installés dans des zones situées à la frontière extérieure de l'Union européenne (ex : île italienne de Lampedusa ; Trapani ; Tarente ; îles grecques de Chios, Samos, Lesbos...), afin d'identifier, d'accueillir et d'enregistrer les migrants irréguliers, et de les orienter rapidement vers les procédures nationales appropriées.

Ultérieurement, l'agence européenne Frontex vit son mandat élargi à une mission de soutien opérationnel aux États membres dans la surveillance des frontières extérieures et à la lutte contre la criminalité transfrontalière¹, et ses moyens augmentés : son budget passa de 143 millions d'euros en 2015 à 322 millions d'euros en 2020.

En parallèle, le **« code frontières Schengen » fut révisé²** pour clarifier les règles de rétablissement temporaire des contrôles aux frontières intérieures.

Simultanément, la Commission européenne proposa de renforcer la solidarité européenne en matière d'accueil et de traitement des demandes d'asile. Ainsi, en septembre 2015, elle présenta, par dérogation aux règles de « Dublin III », **un système de relocalisation d'une partie des demandeurs d'asile arrivés en Grèce et en Italie (160 000) pour une période de deux ans**. Ayant le soutien des États membres « de première entrée », et de ceux devenus les destinations finales des demandeurs (Allemagne ; Autriche ; Suède...), le caractère obligatoire de ce mécanisme, et la volonté de la Commission européenne de le rendre pérenne, suscitèrent en revanche une opposition franche des États membres dits, du « groupe de Visegrad » (Hongrie ; Pologne ; Slovaquie ; République tchèque). Et la mise en œuvre de ce dispositif resta limitée.

¹ Règlement (UE) 2016/1624 du 14 septembre 2016.

² Règlement (UE) 2016/399 du 9 mars 2016.

Comme le résumaient les rapporteurs de la commission des affaires européennes du Sénat en 2021, cette crise a « *brutalement démontré plusieurs faiblesses structurelles de l'Union européenne* :

« - *l'inadaptation du règlement « Dublin III », qui imposait en principe, à la Grèce et à l'Italie, en tant qu'États membres de « première entrée », d'enregistrer et d'accueillir l'ensemble des migrants, ce qui est apparu impossible humainement et matériellement ;*

« - *les lacunes de la coordination européenne, tant sur les contrôles aux frontières extérieures que dans l'accueil et la prise en charge des demandeurs d'asile ;*

« - *la fragilité de l'espace de libre circulation et sa dépendance à un contrôle efficace aux frontières extérieures ;*

« - *enfin, et, c'est sans doute le plus grave, une profonde crise de confiance entre états membres et entre eux et la Commission européenne, et un défaut de solidarité européenne.* »¹

b) *L'échec des négociations du « paquet asile » (2016-2018)*

Cette crise de confiance et ces divergences de vues ont également **empêché l'adoption de la réforme du régime d'asile européen commun (RAEC), présentée en juillet 2016** par la Commission européenne.

Pour rappel, ce régime se compose d'un ensemble de textes prévoyant des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées (c'est ce dispositif qui est mis en œuvre au profit des ressortissants ukrainiens fuyant la guerre depuis février 2022)², et des normes minimales d'accueil et de prise en charge des demandeurs d'asile, à tous les stades de la procédure³. Il prévoit en particulier la protection des enfants et des familles et autorise le placement en rétention des demandeurs d'asile mais en « dernier recours ».

Cet ensemble est complété par une directive précisant les procédures d'asile (directive « procédure »)⁴, par le règlement « Dublin III », déjà évoqué, relatif à la détermination de l'État membre responsable de la prise en charge d'une demande d'asile, par une directive dite « qualification »⁵, indiquant les motifs permettant de demander une protection internationale dans l'Union européenne, et par le règlement instituant la base de données Eurodac⁶, qui recense les demandes d'asile dans l'Union européenne. Enfin, le bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) était alors chargé de soutenir l'action des États membres en matière d'asile.

¹ Rapport d'information n°871 (2020-2021) des sénateurs Jean-Yves Leconte et André Reichardt précité (p 16-17).

² Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001.

³ Directive « accueil » 2013/33/UE du 26 juin 2013.

⁴ Directive « procédure » 2013/32/UE du 26 juin 2013.

⁵ Directive « qualification » 2011/95/UE du 13 décembre 2011.

⁶ Règlement (UE) n°603/2013 du 26 juin 2013.

La réforme de mai-juillet 2016, qui comprenait six propositions de règlement et une proposition de directive), avait plusieurs objectifs :

- **la simplification et l'accélération de la procédure d'asile et la lutte accrue contre les « mouvements secondaires » des demandeurs d'asile** (irrecevabilité de principe des demandes des ressortissants de pays tiers définis comme « sûrs » ; élargissement des preuves relevées sur la base de données Eurodac ; définition d'obligations à respecter par les demandeurs sous peine de sanctions (propositions de règlements « procédure », « Eurodac »¹ et définissant une liste européenne de « pays d'origine sûrs ») ;

- **l'actualisation de la détermination de la responsabilité des États membres dans le traitement des demandes d'asile en cas de crise migratoire.** En pratique, une nouvelle agence européenne de l'asile devait déterminer si un État membre, au regard de son PIB et de sa démographie, n'était pas contraint de traiter un nombre disproportionné de demandes d'asile (soit + 150 % par rapport à la part de demandes attribuée à cet État). Dans l'affirmative, les nouveaux demandeurs d'asile devaient être répartis entre les autres États membres (proposition de règlement « Dublin IV »)² ;

- **l'extension des droits des demandeurs d'asile** (renforcement de leur information sur leurs droits ; garantie d'accès à une assistance juridique gratuite...) et l'amélioration de leurs conditions d'accueil dans l'État membre responsable du traitement de leur demande³ et l'ouverture d'une voie légale et sûre par la mise en œuvre d'un cadre permanent de réinstallation au profit de réfugiés et de demandeurs d'asile depuis des pays tiers (propositions de règlements « procédure »⁴, « qualification »⁵ et « cadre de réinstallation »⁶, et proposition de refonte de la directive « accueil »).

Or, malgré de longues négociations et des **compromis partiels** sur les règlements « qualification », « réinstallation », « agence européenne de l'asile », ainsi que sur la directive « accueil », **les États membres n'ont pu adopter cette réforme.** Ainsi, dès l'automne 2016, la Commission européenne retirait sa proposition relative à une « liste européenne de pays d'origine sûrs », constatant l'impossibilité d'un compromis sur cette question entre Conseil et Parlement européen.

¹ Proposition de règlement COM(2016) 0272 final du 4 mai 2016.

² Proposition de règlement COM(2016) 0270 final du 4 mai 2016.

³ Proposition de directive COM(2016) 465 final du 13 juillet 2016.

⁴ Proposition de règlement (COM) 2016 467 final du 13 juillet 2016.

⁵ Proposition de règlement COM(2016) 466 final du 13 juillet 2016.

⁶ Proposition de règlement COM(2016) 468 final du 13 juillet 2016.

Le mécanisme de répartition des demandeurs d'asile pour soulager les États membres « de première entrée » en cas de crise migratoire a suscité également des **oppositions** telles, qu'entre 2018 et septembre 2020, les négociations sur la réforme du règlement « Dublin III » ont cessé.

La Commission européenne, alors présidée par M. Jean-Claude Juncker, a dans un dernier effort, tenté de faire adopter définitivement les dispositions les plus consensuelles du « paquet » mais cette option fut rejetée, d'une part, par la majorité du Parlement européen, et, d'autre part, par les États membres « de première entrée » et les États membres du groupe de Visegrad, qui souhaitaient un accord global.

Malgré l'échec de ces négociations, le dialogue politique entre les différents acteurs s'est poursuivi et a abouti, en 2020, à la présentation d'un nouveau « Pacte pour la migration et l'asile ».

3. Le Pacte pour la migration et l'asile repose sur une approche globale entre politique migratoire, politique de l'asile et contrôles aux frontières

a) Le Pacte a été présenté le 23 septembre 2020

Le « Pacte pour la migration et l'asile » a été présenté par la Commission européenne, le 23 septembre 2020. Une fois n'est pas coutume, sa préparation a fait l'objet d'une concertation avec les États membres, le Parlement européen, les Nations-Unies (Haut-commissariat aux réfugiés (HCR)) et des organisations non gouvernementales (ONG) actives dans les politiques d'immigration et d'asile.

Le Pacte se composait de plusieurs documents :

- **une communication générale**¹, accompagnée d'une **feuille de route** prévisionnelle pour la mise en œuvre du Pacte ;

- **trois nouveaux règlements** : un règlement établissant un cadre de gestion de l'asile et de la migration, ayant vocation à remplacer le règlement « Dublin III », un règlement introduisant une procédure de « filtrage » aux frontières extérieures de l'Union européenne, afin de contrôler les ressortissants de pays tiers ayant tenté de franchir irrégulièrement ces frontières, et un règlement de gestion de crise et de force majeure ;

- **deux ajustements de règlements existants** prévus par la Commission européenne : un règlement « Eurodac » et un règlement « procédure d'asile » modifiés ;

¹ Communication COM(2020) 609 final.

• **trois recommandations de la Commission européenne** valant documents d'orientation, respectivement relatives à un mécanisme de l'Union européenne de préparation et de gestion de crise en matière de migration¹, aux voies légales d'accès à une protection dans l'Union européenne et à la promotion de la réinstallation et de l'admission humanitaire², ainsi qu'à la coopération entre les États membres en ce qui concerne les opérations effectuées par des bateaux détenus ou exploités par des entités privées aux fins d'activités de recherche et de sauvetage³ ;

• **des orientations de la Commission** sur la mise en œuvre des règles de l'Union européenne relatives à la définition et à la prévention de l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers⁴.

En outre, le Pacte a intégré les compromis partiels et acquis des négociations menées entre 2016 et 2018 dans le cadre du « paquet asile », sur la réforme des règlements « qualification » et « réinstallation », sur la directive « accueil », sur le règlement « agence européenne de l'asile » et sur la directive « retour ».

b) Les ambitions du Nouveau Pacte

La communication générale constitue, selon ses propres termes, « un nouveau départ » en matière de politique migratoire et d'asile pour l'Union européenne et veut poser un « cadre européen durable » reposant sur une « approche globale, regroupant les politiques dans les domaines de la migration, de l'asile, de l'intégration et de la gestion des frontières ».

Comme le rappelle Mme Monique Pariat, ancienne directrice générale en charge de la migration et des affaires intérieures au sein de la Commission européenne, dans une note récente rédigée pour l'institut Jacques Delors⁵, pour la Commission, les objectifs principaux du Pacte étaient les suivants :

« - des procédures aux frontières extérieures plus rapides et plus efficaces ;

- des procédures d'asile et de retour robustes et agiles ;

- la mise en place d'un système de solidarité obligatoire entre les États membres pour la gestion des demandeurs d'asile ;

¹ Recommandation (UE) 2020/1366.

² Recommandation (UE) 2020/1364.

³ Recommandation (UE) 2020/1365.

⁴ Communication 2020/C 323/01.

⁵ « Le Pacte européen sur la migration et l'asile dans les startingblocks », note en date du 23 mars 2026.

- une coopération renforcée avec les pays tiers d'origine et de transit visant à s'attaquer aux causes profondes de la migration, à lutter contre le trafic illicite des migrants et à définir des voies de migration légales dans le cadre d'accords de partenariats avec ces pays, afin d'assurer une meilleure organisation des flux migratoires. »

À cet égard, les propositions les plus importantes du Pacte, qui seront examinées précisément *infra* dans le présent rapport sont :

- l'instauration d'un « filtrage » et de procédures d'asile et de retour spécifiques aux frontières extérieures de l'Union européenne ;
- la refonte du système d'information « Eurodac », afin qu'il collecte et conserve des informations et des données supplémentaires liées aux demandeurs d'asile, aux bénéficiaires de la protection temporaire, etc. ;
- l'actualisation des procédures d'asile, afin de les accélérer, de déterminer plus vite quel État membre doit prendre en charge une demande, et de renforcer les garanties apportées aux demandeurs durant la procédure ;
- l'harmonisation des conditions matérielles d'accueil (CMA) des demandeurs d'asile ;
- l'instauration d'un cycle annuel de gestion de l'immigration et de l'asile au niveau européen et l'établissement d'un mécanisme européen de solidarité, afin de « soulager » les États membres « de première entrée » dans leur mission d'accueil et de traitement des demandeurs d'asile, par des relocalisations, un soutien financier ou d'autres mesures d'appui... ;
- la capacité d'adapter les règles européennes de droit commun en cas de « pression migratoire » et de « crise migratoire ».

c) Un calendrier initial très optimiste

Dans la feuille de route publiée avec la communication générale, la mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile était envisagée entre le quatrième trimestre 2020 (règlements agence européenne de l'asile et Eurodac) et le deuxième trimestre 2021 (règlements sur l'asile, le « filtrage »...).

Invitée à présenter la réforme devant la commission des affaires européennes du Sénat, la commissaire européenne aux affaires intérieures d'alors, Mme Ylva Johansson, avait reconnu que le calendrier (d'adoption de la réforme) était « difficile à prévoir » mais que s'il y avait « la volonté politique d'en sortir, nous pourrions aboutir rapidement ».¹

¹ Réunion de la commission des affaires européennes du Sénat du 5 novembre 2020.

B. APRÈS DE LONGUES NÉGOCIATIONS, LE PACTE A ÉTÉ ADOPTÉ AU PRINTEMPS 2024

1. Une opposition franche entre États membres « de première entrée » et États membres du « groupe de Visegrad », et une méfiance du Parlement européen sur certaines dispositions, ont longtemps bloqué les négociations

a) Au sein du Conseil, des groupes d'États membres aux priorités antagonistes

Les discussions sur le Pacte ont d'abord mis du temps à débiter en raison de la crise sanitaire liée à la pandémie de covid-19 (qui interdisait la tenue de réunions techniques au Conseil, essentielles dans ces négociations). De ce fait, les présidences allemande (1^{er} juillet-31 décembre 2020), portugaise (1^{er} janvier- 30 juin 2021) et slovène (1^{er} juillet-31 décembre 2021) du Conseil de l'Union européenne ont surtout organisé les « premiers tours de table » et à relever les principales sources de désaccords entre États membres. Plus exactement, entre **trois groupes d'États membres aux priorités distinctes** :

- **les États membres méditerranéens « de première entrée »** (Espagne ; Grèce ; Italie ; Malte) déploraient les lacunes du Pacte en termes de solidarité européenne dans l'accueil et la prise en charge des demandeurs d'asile et constataient que de nouveaux efforts allaient leur être demandés du fait des procédures aux frontières ;

- **face à eux, les États membres du « groupe de Visegrad »** (Pologne ; Hongrie ; Slovaquie ; République tchèque) s'opposaient à tout mécanisme de relocalisation obligatoire des demandeurs d'asile, souhaitant une négociation en « paquet » et demandant un renforcement de la dimension externe de la politique migratoire ;

- **enfin, entre les deux premiers groupes, un troisième groupe d'États membres**, comprenant en particulier la France, l'Allemagne et la Belgique, recherchaient un compromis acceptable entre responsabilité et solidarité, tout en souhaitant limiter les « mouvements secondaires » des demandeurs d'asile.

b) La méfiance du Parlement européen à l'égard de certaines dispositions du Pacte

Comme le rappelle le rapport d'information n° 871 (2020-2021) précité des sénateurs Jean-Yves Leconte et André Reichardt, en 2020, le Parlement européen avait réservé « un accueil mitigé au Pacte sur la migration et l'asile », critiquant en particulier le maintien de la responsabilité de « l'État membre de première entrée » dans la prise en charge des demandeurs d'asile et l'absence d'étude d'impact pour accompagner la réforme.

Le Parlement européen avait donc établi sa propre étude d'impact en juillet 2021. Ce document – très critique – soulignait en particulier « que les objectifs du Pacte (reprenaient) largement ceux de « l'agenda européen sur la migration » de la Commission européenne en 2015, qui avaient été rejetés », que « les divisions des États membres sur les principales dispositions « demeuraient ». Elle dénonçait aussi « l'approche trop intergouvernementale du Pacte privilégiant les dispositifs de contrôle aux frontières, mais aussi la fiction juridique de non entrée des migrants soumis à la procédure à la frontière ou encore le mécanisme de « solidarité asymétrique » qui [devait permettre] aux États membres de « picorer » les mesures qui leur (convenaient). »¹

Sur cette base, après accord entre les formations politiques qui constituaient la coalition majoritaire du Parlement européen (PPE (centre droit) ; socialiste/démocrate (gauche) ; Renew (centre)), la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE) avait cependant désigné un rapporteur sur chaque texte du Pacte et institué un groupe de contact interne pour coordonner les initiatives.

Prenant acte de ces tensions entre États membres et avec le Parlement européen, dans leur rapport d'information sur l'état d'avancement des négociations du Pacte, publié le 29 septembre 2021, les rapporteurs de la commission, les sénateurs Jean-Yves Leconte et André Reichardt pouvaient souligner que l'Union européenne oscillait entre « divisions persistantes et nécessaire solidarité »².

c) Les premiers compromis

Sous présidence portugaise, **un accord politique** était trouvé sur un texte annexe au Pacte, à savoir la révision de la « carte bleue » européenne³ (le 17 mai 2021) et que, sous présidence slovène (1^{er} juillet-31 décembre 2021), il en allait de même pour le **remplacement du bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) par l'agence européenne de l'asile (en décembre 2021⁴)**. En pratique, l'agence européenne pour l'asile, installée à La Valette (Malte), a remplacé l'EASO, le 19 janvier 2022⁵.

¹ Rapport d'information n°871 (2020-2021) précité, p 52.

² Rapport d'information n° 871 (2020-2021).

³ Titre de séjour à destination des travailleurs hautement qualifiés.

⁴ En pratique, l'agence de l'Union européenne pour l'asile (EUAA), installée à La Valette (Malte), a remplacé l'EASO au 19 janvier 2022. Elle disposait alors d'un effectif de 500 agents et d'un budget annuel de 172 millions d'euros. Elle a lancé huit opérations de soutien aux politiques d'asile en 2022 (Belgique ; Chypre ; Espagne ; Grèce ; Italie ; Lettonie ; Lituanie ; Malte).

⁵ Le montant de la subvention de l'Union européenne à l'agence était de 171,6 milliards d'euros en crédits de paiement en 2024. L'agence disposait de 592 postes, dont 508 pourvus.

2. Pendant sa présidence semestrielle du Conseil, la France a débloqué les négociations du Pacte

En effet, lorsque la présidence française du Conseil de l'Union européenne (1^{er} janvier-30 juin 2022), **les négociations étaient « au point mort » et la situation était en train de se figer.**

D'autant plus qu'à la suite du déclenchement de la guerre en Ukraine, le 24 février 2022, les États membres de l'Union européenne ont en priorité, mobilisé leurs ressources disponibles pour **accueillir environ 4 millions de ressortissants ukrainiens** chassés de leur pays par l'invasion russe et leur octroyer, de manière inédite, **une protection temporaire**, conformément à la directive 2001/55/CE relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées, en date du 20 juillet 2001.

Dans ce **contexte difficile** pour obtenir des résultats, **la présidence française a dû faire preuve de pragmatisme et faire accepter à ses partenaires la modification de la méthode de négociation, afin de passer d'une négociation en « paquet » à une « approche graduelle »**, permettant d'obtenir des accords partiels sur différents textes avec le souci de prendre en compte l'intérêt de chaque partie à la discussion. Dans ce cadre, les autorités françaises étaient soucieuses d'obtenir des accords sur les dispositions du Pacte qu'elle jugeait prioritaires, à savoir, le « filtrage », l'actualisation de la base données Eurodac et l'instauration d'un mécanisme de solidarité entre États membres pour la prise en charge des demandeurs d'asile.

La France a effectivement débloqué les négociations. Ainsi, lors du Conseil Justice et affaires intérieures des 9-10 juin 2022, elle a obtenu la reconnaissance de « l'approche graduelle » par les autres États membres. Elle a aussi permis l'adoption de **deux mandats de négociation du Conseil sur le « filtrage » et sur la refonte de la base Eurodac, et d'une déclaration sur la solidarité** prévoyant un mécanisme de relocalisation volontaire des demandeurs d'asile¹. Treize États membres ont alors accepté d'y participer. Ces avancées ont été validées lors du Comité des représentants permanents (Coreper) du 22 juin 2022.

¹ Cette déclaration, en date du 22 juin 2002, engageait, outre la France, l'Allemagne, la Belgique, la Bulgarie, Chypre, la Croatie, l'Espagne, la Finlande, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, la Lituanie, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas, le Portugal, la République tchèque, la Roumanie, ainsi que la Norvège, la Suisse et le Liechtenstein (États parties à l'espace Schengen). En application de cette déclaration, 8 000 promesses de relocalisations ont été enregistrées et un peu plus de 400 sont devenues effectives.

Consciente que, sans faire l'objet d'un texte du Pacte, la dimension externe de la politique migratoire en constituait un élément essentiel, et qu'elle faisait par ailleurs l'objet d'un consensus entre États membres, la présidence française a également rationalisé et renforcé la coopération européenne sur cette dimension externe. Elle a ainsi été à l'initiative de la création d'une structure de coordination souple entre les États membres, la Commission et le Service européen pour l'action extérieure (SEAE), à savoir, le « Mécanisme de coordination opérationnelle de la dimension extérieure des migrations » (Mocadem). Ce dernier a pour rôle d'effectuer une évaluation conjointe des « pays tiers cibles » en matière migratoire et de contribuer à définir les meilleurs leviers opérationnels pour agir auprès d'eux, afin d'imposer à ces pays tiers une négociation avec l'ensemble de l'Union européenne. Cette dernière a pour objet d'inciter ces pays à mieux prévenir les départs des migrants irréguliers vers l'Europe en contrepartie d'aides financières, et/ou d'un appui opérationnel ou logistique en matière de surveillance des frontières, et/ou d'une coopération dans les domaines économique, énergétique, numérique etc. Ces engagements réciproques sont ensuite formalisés et pérennisés dans le cadre d'un « partenariat stratégique » ou d'un « accord ».

3. Des négociations âpres poursuivies jusqu'à la fin de la présidence espagnole du Conseil de l'Union européenne, en décembre 2023

Par la suite, les présidences tchèque (1^{er} juillet 2022 - 31 décembre 2022), suédoise (1^{er} janvier 2023 - 30 juin 2023) et espagnole (1^{er} juillet - 31 décembre 2023) du Conseil de l'Union européenne ont poursuivi la même dynamique de négociations sur le Pacte.

Ainsi, le 7 septembre 2022, les représentants du Conseil et du Parlement européen ont trouvé un compromis sur une « feuille de route », qui confirmait l'approche graduelle mise en place par la présidence française, et engageait les États membres et le Parlement européen à **achever les négociations du Pacte d'ici à février 2024**.

En mars-avril 2023, le Parlement européen a adopté ses mandats de négociation sur les principaux textes du Pacte. Le Pacte a été adopté par une majorité comprenant le groupe du parti populaire européen (PPE ; centre droit), la plus grande part des membres du groupe socialiste et démocrate, le groupe Renew (centre) et le groupe des Conservateurs et réformistes européens (CRE ; droite conservatrice).

Ces efforts ont permis l'adoption d'un accord en trilogue (Parlement européen ; Conseil de l'Union européenne ; Commission européenne), le 20 décembre 2023.

Quatre éléments ont favorisé l'adoption finale de l'accord :

a) **la hausse continue des franchissements irréguliers des frontières extérieures de l'Union européenne pendant la période de négociations** : en effet, selon l'agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, Frontex, **en 2022**, ce nombre de franchissements (environ 330 000) avait augmenté de 64 % par rapport à 2021. En 2023, ce nombre avait encore été dépassé avec 380 000 franchissements (soit encore une hausse de 17 % en un an et un nombre de franchissements inédit depuis 2016) ;

b) **le risque avéré d'une instrumentalisation accrue des flux migratoires irréguliers par des pays tiers afin de faire du chantage à l'Union européenne ou d'affaiblir les États membres** : ce risque est devenu réalité à l'automne 2021, lorsque les autorités biélorusses ont favorisé la venue de migrants - en majorité Irakiens - sur leur territoire par des campagnes de publicité mensongères promettant aux intéressés une possibilité d'entrée dans l'Union européenne. Une fois sur place, ces migrants avaient été conduits de force à la frontière avec le Pologne et la Lituanie par les services de police biélorusses, qui les incitaient - toujours par la force - à franchir ces frontières irrégulièrement afin de créer une crise humanitaire et diplomatique ;

c) **la dislocation de fait du « groupe de Visegrad »**, non pas sur le sujet migratoire mais sur la guerre en Ukraine, à compter de février 2022, qui a rompu la solidarité de vote systématique qui existait entre Hongrie, Pologne, République tchèque et Slovaquie au sein du Conseil, a clairement « changé la donne ». Simultanément, après l'afflux soudain de milliers de migrants sur l'île de Lampedusa en septembre 2023, les autorités italiennes, qui avaient jusqu'alors adopté une position de fermeté dans les négociations européennes en estimant que les mesures de solidarité européennes prévues par le Pacte demeuraient insuffisantes, ont décidé de « jouer le jeu européen » en demandant à l'Union européenne, un plan d'urgence pour la Méditerranée centrale et en soutenant l'adoption du nouveau Pacte européen. **Par la suite, les négociateurs italiens ont contribué à faciliter l'obtention de l'accord final ;**

d) **enfin, le temps politique a joué en faveur de l'adoption définitive du Pacte** : en effet, dans un contexte de lassitude des opinions publiques, et à quelques mois des élections européennes prévues de juin 2024 et du renouvellement de la Commission, à l'automne de la même année, les institutions européennes ne pouvaient pas se permettre un échec sur une réforme aussi symbolique.

Les textes du Pacte ont été définitivement adoptés sous présidence belge du Conseil. En effet, le Parlement européen a adopté le compromis final le 10 avril 2024 et le Conseil a fait de même le 15 mai 2024. Et les nouveaux textes ont été publiés le 11 juin 2024.

Textes :	Réformes :
Règlement (UE) 2024/1356 du 14 mai 2024	Instauration d'un « filtrage » aux frontières extérieures
Règlement (UE) 2024/1358 du 14 mai 2024	Refonte du système Eurodac
<p>a) Règlements (UE) 2024/1351 et 2024/1358 du 14 mai 2024 ;</p> <p>b) Directive (UE) 2024/1346 du 14 mai 2024.</p>	<p>a) Droit au maintien des demandeurs d'asile sur le territoire des États membres ;</p> <p>b) Actualisation des conditions d'accueil des demandeurs d'asile.</p>
Règlement (UE) 2024/1348 du 14 mai 2024	Modernisation des procédures d'asile
Règlement (UE) 2024/1349 du 14 mai 2024	Institution d'une procédure de retour à la frontière
Règlement (UE) 2024/1351 du 14 mai 2024	<p>-Raccourcissement général des délais de procédure ;</p> <p>-Réforme du règlement « Dublin III » relatif aux critères de prise en charge des demandeurs d'asile</p>
Règlement (UE) 2024/1351 du 14 mai 2024	Création d'une réserve annuelle de solidarité (relocalisations ; soutien financier ou logistique)
Règlement (UE) 2024/1359 du 14 mai 2024	Adaptation des règles migratoires en cas de crise
Règlement (UE) 2024/1350 du 14 mai 2024	Cadre européen de réinstallation

4. La France est-elle satisfaite de ces négociations ?¹

Globalement, le Gouvernement français est satisfait du compromis final du Pacte mais garde quelques points de vigilance. Selon le Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE), la France a œuvré en faveur de l'intégration des mesures phares suivantes dans le Pacte :

- l'obligation de « filtrage » ainsi que les procédures d'asile et, le cas échéant, de retour à la frontière. Pour le SGAE, « Alors qu'à ce jour, un nombre élevé de demandeurs d'asile échappe au suivi administratif des États lors de franchissements des frontières extérieures, le « filtrage » couplé aux procédures à la frontière instaure un dispositif uniforme à l'échelle de l'Union, organise le traitement en amont de toute entrée juridique afin de prévenir le « risque de fuite » et contribue au désengorgement des systèmes d'asile par un examen des demandes directement à la frontière. » Ce dispositif est ainsi soutenu par une fiction de non-entrée sur le territoire, inspirée de la pratique française en zone d'attente. Dans ce cadre, les autorités françaises ont en particulier, soutenu le principe d'un examen des demandes dans des délais restreints, l'application de la procédure à la frontière obligatoire aux demandeurs d'asile ressortissants de pays pour lesquels le taux de protection est faible ou étant susceptibles de présenter un risque pour la sécurité, et le fait que les demandeurs relevant de cette procédure ne sont pas autorisés à entrer sur le territoire des États membres ;

- la France a également œuvré à la réforme des procédures « Dublin » au sein du règlement « gestion de l'asile et de la migration ». En effet, pour le SGAE, « une amélioration substantielle de l'effectivité des transferts Dublin est ainsi attendue, dès lors que le système actuel, peu performant, subordonne ces transferts à l'acceptation préalable (explicite ou implicite à l'issue d'un délai) de l'État membre responsable saisi d'une requête. » ;

- la refonte de la directive « accueil », en particulier, la définition des conditions matérielles d'accueil et le fait que ces conditions doivent être octroyées uniquement par l'État membre responsable de l'examen de la demande d'asile, relève aussi d'une approche également défendue par la France ;

- les autorités françaises avaient également appelé de leurs vœux une refonte d'Eurodac, « lequel permet, dans sa version révisée, de disposer d'une connaissance précise des entrées sur le territoire européen et national et des parcours, via la collecte de données, notamment biométriques, interopérables avec les autres systèmes d'information européens et des États membres, renforçant ainsi la lutte contre l'immigration irrégulière et la prévention des « mouvements secondaires » non autorisés. » ;

¹ Les citations entre guillemets de cette section résultent de réponses écrites du Secrétariat général aux affaires européennes à un questionnaire sur le Pacte, transmis par le président de la commission des affaires européennes du Sénat.

- la France a eu enfin un « rôle moteur » dans l'établissement d'un mécanisme de solidarité entre États membres, « essentiel pour assurer une gestion commune et efficace de l'espace Schengen et pour tenir compte du statut différent des États membres (pays de « première entrée » versus pays de « mouvements secondaires ») obligatoire, offre en même temps aux pays contributeurs une flexibilité dans le choix des mesures, autorisant notamment le recours aux compensations de responsabilité (voir section B).

Simultanément, pour parvenir à un accord, la France a dû faire des compromis durant les négociations :

- ainsi, alors qu'elle prônait le principe d'une procédure d'asile à la frontière s'appliquant de manière obligatoire à tous les profils et non-plafonnée, « les discussions ont abouti à l'adoption d'une limitation de la qualité et du nombre de demandeurs soumis chaque année à cette procédure, pour lesquels les États membres doivent assurer une capacité d'accueil suffisante (« capacité adéquate » de 30 000 places) ;

- par ailleurs, des ajustements ont également été consentis s'agissant de certaines règles d'application de la responsabilité des États membres en vertu du règlement « gestion » ;

- au cours des négociations en trilogue, certains désaccords avec le Parlement européen sont apparus dans le cadre des trilogues : ce dernier souhaitait en effet une procédure à la frontière facultative, des règles de responsabilité offrant davantage de dérogations et un retour au principe du requêtage Dublin, lequel implique l'accord préalable (explicite ou implicite à l'issue d'un délai) de l'État membre responsable de l'examen de la demande et vers lequel la personne doit être transférée ou retransférée (en lieu et place du transfert sur simple notification à l'État membre responsable). Sur ces sujets, l'orientation générale du Conseil a prévalu.

Enfin, pour le SGAE, « Un point de vigilance particulier portera sur le suivi du respect, par certains États membres de première entrée, de leurs obligations en matière de reprise des transferts « Dublin », conformément au règlement « gestion de l'asile et de la migration ». À ce titre, les nouvelles règles permettent d'encourager une coopération effective. Il conviendra également de s'assurer que les États « de première entrée » disposent des capacités adéquates, c'est-à-dire des infrastructures nécessaires, pour mettre pleinement en œuvre la procédure à la frontière et dès lors prévenir le risque de fuite des demandeurs soumis à cette procédure. »

II. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DU PACTE SUR LA MIGRATION ET L'ASILE

A. L'INSTAURATION D'UNE PROCÉDURE DE « FILTRAGE » ET DE PROCÉDURES À LA FRONTIÈRE

1. Des procédures à la frontière existent déjà en France

À l'heure actuelle, en France, un étranger qui ne satisfait pas aux conditions d'admission (absence de passeport et/ou de visa ; menace pour l'ordre public...) peut faire l'objet d'une **décision de refus d'entrée** (écrite et motivée), prise par le chef du service de police ou des douanes compétent, puis notifiée à l'intéressé dans une langue que la personne comprend. La décision peut être exécutée d'office.

Ce **refus d'entrée** peut toutefois être contesté par l'intéressée, par un recours en annulation ou un référé-liberté devant le tribunal administratif compétent.

En cas de refus à une frontière aérienne ou maritime, cette personne peut toutefois demander à ne pas être reconduite avant la fin d'un délai d'un jour franc.

La personne concernée peut également être **placée en zone d'attente**, « pendant le temps strictement nécessaire à son départ », qui est en principe de 96 heures, mais qui peut ensuite être prolongée par un magistrat pour huit jours, puis, dans des cas exceptionnels, au-delà de 12 jours.

L'étranger placé en zone d'attente peut bénéficier d'un interprète, d'un médecin et de conseils juridiques. Un étranger mineur non accompagné se voit désigner sans délai un « administrateur ad hoc » par le procureur de la République compétent.

Enfin, **conformément à la directive 2013/32 précitée**, les États membres peuvent examiner une demande d'asile à la frontière. La France a transposé cette directive. En pratique, lorsqu'un étranger est interpellé à la frontière et demande à entrer en France au titre de l'asile, les policiers, douaniers ou gendarmes compétents dressent un procès-verbal de son audition et informent le demandeur de ses droits et obligations.

En revanche, sa demande d'asile ne va pas être examinée au fond à la frontière. Le procès-verbal et la demande d'asile vont être transmis à la direction de l'asile du ministère de l'Intérieur et à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), qui va ensuite mener un entretien avec l'intéressé (sur place ou en visioconférence), le cas échéant, avec un interprète. Puis, dans les deux jours ouvrés suivants, l'OFPRA va rendre un avis sur la demande et le transmettre à la direction de l'asile. L'avis favorable de l'OFPRA lie la réponse du ministre.

Sur cette base, cette direction va adopter une décision admettant ou non l'étranger sur le territoire national pour lui permettre de demander l'asile. Cette personne se voit alors délivrer un visa de régularisation de 8 jours pour faire enregistrer sa demande d'asile en préfecture. En cas de refus, la décision motivée peut être attaquée par l'intéressée devant le juge administratif.

Cette procédure va devoir être modifiée pour tenir compte des évolutions induites par le « Pacte ».

2. Le dispositif de « filtrage »

Le règlement (UE) 2024/1356 du 14 mai 2024, complété par le règlement technique (UE) 2024/1352¹, institue d'abord une procédure de « filtrage » aux frontières extérieures de l'Union européenne.

a) En quoi consiste le « filtrage » ?

Le « filtrage » est composé d'un triple contrôle : un contrôle sanitaire ; un contrôle d'identité et un contrôle de sécurité (afin de vérifier que la personne concernée ne représente pas une menace).

Les données biométriques et la photographie de la personne soumise au « filtrage » seront alors collectées.

Les autorités compétentes (garde-frontières avec l'aide éventuelle de Frontex) pourront utiliser les bases de données nationales, le système d'information Schengen (SIS) et le répertoire commun d'identité pour les vérifications d'identité (CIR)², pour s'assurer que la personne ne constitue pas une menace pour la sécurité.

Pour procéder au contrôle de sécurité, l'ensemble des bases de données européennes de l'espace de liberté, de sécurité et de justice pourra être sollicité, en particulier, le SIS, le système d'information sur les visas (VIS), Eurodac refondu, le système d'information sur les casiers judiciaires pour les ressortissants de pays tiers (ECRIS-TCN pour *European Criminal Records Information System*), ainsi que les bases nationales compétentes.

¹ Ce règlement prévoit que, dans le cadre du « filtrage », les services compétents peuvent consulter le système d'information sur les casiers judiciaires pour les ressortissants de pays tiers (ECRIS-TCN pour *European Criminal Records Information System*), qui doit être instauré en 2026. Ce système doit faciliter l'échange d'informations sur les casiers judiciaires sur les citoyens non membres de l'UE et les apatrides dans les États membres de l'UE, offrant un accès facile à des informations complètes sur les antécédents criminels d'une personne, quel que soit le pays où cette personne a été précédemment condamnée.

² Un cadre européen d'interopérabilité des systèmes d'information, doit entrer en vigueur en 2026. Il a été mis en place par les règlements (UE) 2019/817 et (UE) 2019/818, respectivement relatifs à l'interopérabilité des systèmes d'information de l'Union européenne dans le domaine des frontières et des visas et dans ceux de la coopération policière et judiciaire, de l'asile et de l'immigration. Ce cadre comprend un répertoire commun des données d'identité (CIR).

Enfin, le contrôle sanitaire des migrants en cours de « filtrage » comprendra une vérification de l'état de santé et la détection d'éventuelles « vulnérabilités » (personne ayant été torturée ; personne handicapée...). Dans ce cadre, la personne malade ou « vulnérable », sur ordonnance d'un personnel médical qualifié, pourra accéder aux soins essentiels.

b) Quelles sont les personnes concernées par le « filtrage » ?

Le « filtrage » concernera les migrants qui ont tenté de franchir irrégulièrement les frontières extérieures de l'Union européenne (terrestres ; aériennes, maritimes), qui ont été débarquées sur le territoire d'un État membre, à la suite d'une opération de sauvetage en mer, ou qui, lors des vérifications aux frontières, ont demandé l'asile sans remplir les conditions d'entrée. Le « filtrage » s'appliquera également aux étrangers séjournant irrégulièrement sur le territoire d'un État membre¹.

En France, il concernera ainsi les étrangers interpellés en situation irrégulière dans les aéroports internationaux, au premier rang desquels l'aéroport Roissy-Charles de Gaulle.

c) Où se déroulera le « filtrage » ?

Le « filtrage » devra avoir une **durée maximale de 7 jours** (10 jours en cas de crise migratoire et 3 jours, lorsqu'il aura lieu sur le territoire).

Il se déroulera en principe **à la frontière** et sera alors fondé sur un **principe de non-entrée du migrant concerné sur le territoire de l'État membre** dont il a tenté de franchir la frontière. En pratique, les migrants concernés seront hébergés dans des zones d'attente ou dans « tout endroit approprié » à proximité. Les personnes concernées pourront être retenues par les autorités compétentes de l'État membre compétent. Elles devront être informées des opérations de « filtrage » et de leur droit demander l'asile dans une langue qu'elles comprennent. Elles bénéficieront alors des nouvelles « conditions matérielles d'accueil » actualisées par la nouvelle directive « accueil ».

Le « filtrage » pourra aussi avoir lieu, à l'égard d'un étranger en situation irrégulière interpellé sur le territoire national, lors de la procédure de « retenue pour vérification ».

d) Que se passera-t-il à l'issue du « filtrage » ?

Les services compétents rempliront un formulaire contenant toutes les informations pertinentes sur la personne, les modalités et le résultat du « filtrage », ainsi que sur le respect ou non, de l'obligation de coopération par la personne.

¹ Article 7 du règlement (UE) 2024/1356 précité.

Les personnes « filtrées » seront orientées, soit vers une procédure d'asile « normale » (et pourront alors entrer sur le territoire de l'État membre concerné, soit, vers une procédure d'asile à la frontière, soit, vers une procédure de retour.

e) Un mécanisme indépendant de contrôle du respect des droits fondamentaux

Le « Pacte » introduit un mécanisme indépendant chargé de contrôler le respect des droits fondamentaux lors des procédures « à la frontière » (« filtrage » ; asile ; retour). Son principe est obligatoire mais les modalités de sa mise en œuvre sont déléguées aux autorités nationales compétentes des États membres.

f) La position des institutions européennes et de la France

Dans sa grande majorité, les États membres, dont la France, étaient favorables au principe et aux modalités du « filtrage ». Cependant, les États membres « de première entrée » (Espagne et Italie en premier lieu) soulignaient que ce processus allait renforcer leurs obligations et appelaient donc à l'établissement d'un mécanisme de solidarité européenne « proportionné » à ces nouvelles contraintes et à un soutien européen complémentaire (aide financière ; appui de Frontex...).

Dans son mandat de négociation, adopté en juin 2022, le Conseil a souhaité offrir plus de flexibilité aux États membres, en assouplissant le critère de lieu pour organiser le « filtrage » (à la frontière ou « à proximité »), en établissant le caractère facultatif du contrôle sanitaire et en intégrant dans le champ d'application du « filtrage » les ressortissants de pays tiers appréhendés sur le territoire d'un État membre après avoir échappé à un contrôle frontalier.

Ce dispositif faisait néanmoins l'objet de critiques de fond. Ainsi, le Conseil national des barreaux (CNB), dans un avis adopté le 7 mai 2021, avait dénoncé le principe même du dispositif. Comme le rappelait le rapport d'information n° 871 (2020-2021) de la commission des affaires européennes précitée, le CNB craignait une « privation » du droit de certains migrants de demander l'asile et la remise en cause de la procédure française d'asile, très protectrice. Sur ce point, lors des négociations ultérieures au Conseil, les autorités françaises ont obtenu l'insertion d'une clause spécifique précisant que la France, sur ce dispositif, appliquera le droit le plus favorable, à savoir le droit français.

Le CNB soulignait également qu'un « regard extérieur » « devrait être imposé aux services en charge du « filtrage » ». Cette dernière demande a été concrétisée par la mise en place du mécanisme indépendant de contrôle du respect des droits fondamentaux dans les procédures à la frontière, déjà évoqué.

Initialement, le Parlement européen était lui aussi hostile au principe même du « filtrage ». Puis, sur proposition de son rapporteur, Mme Birgit Sippel (All. ; S/D), la commission LIBE du Parlement européen a souhaité modifier le dispositif, afin de **renforcer les garanties** accordées aux migrants en :

- refusant le caractère obligatoire du « filtrage » ;
- imposant l'entrée et le séjour des migrants ayant demandé l'asile à la frontière sur le territoire des États membres concernés, conformément aux dispositions du « code frontières Schengen », en attendant l'examen de leur demande ;
- refusant l'application du « filtrage » aux étrangers interpellés en situation irrégulière sur le territoire d'un État membre ;
- rendant les examens médicaux et détections de vulnérabilité parties intégrantes du « filtrage » ;
- étendant la portée du « mécanisme indépendant » de contrôle du respect des droits fondamentaux.

Son rapport a été adopté en mars 2023.

Au final, l'accord trouvé en trilogue, le 20 décembre 2023, par les négociateurs européens a conforté l'approche de la Commission européenne, prévu, comme le souhaitait le Conseil, que le « filtrage » puisse avoir lieu dans « tout endroit adéquat et approprié », généralement situé à la frontière, tout en préservant, comme le souhaitait le Parlement européen, le caractère obligatoire du contrôle sanitaire et de la détection des vulnérabilités au sein du « filtrage ». Le Parlement européen a aussi obtenu la possibilité, pour les étrangers concernés, de bénéficier de conseils juridiques pendant la procédure et le renforcement du mécanisme de contrôle indépendant (pouvoir de déclencher des enquêtes sur des « allégations fondées de non-respect des droits fondamentaux » ; capacité d'effectuer des contrôles ponctuels ; pouvoir de recommandation...).

Le texte a ensuite été définitivement adopté par le Parlement européen, le 10 avril 2024, et par le Conseil, le 15 mai 2024. Il a été publié au Journal officiel, le 11 juin 2024. Il sera applicable, le 12 juin 2026.

3. Une nouvelle procédure d'asile accélérée à la frontière

a) Une procédure inédite d'asile à la frontière harmonisée au niveau européen

Le **règlement (UE) 2024/1348** a rationalisé les procédures d'asile européennes et **introduit une procédure obligatoire à la frontière** pour traiter les demandes des migrants ayant le moins de chance d'obtenir l'asile. Le délai d'introduction d'une demande d'asile à la frontière sera **de 5 jours**. **Et la durée maximale de la procédure sera de 12 semaines** (ce délai pouvant être allongé de six semaines en cas de crise).

Tout comme le « filtrage », cette procédure se déroulera « à la frontière ». Par conséquent, les demandeurs ne seront pas autorisés à entrer sur le territoire des États membres (fiction juridique de « non-entrée ») et pourront être placés en rétention car ils devront rester à la disposition des autorités.

b) Une procédure applicable aux demandeurs ayant le moins de chance d'obtenir l'asile

En pratique, la procédure d'asile à la frontière sera conduite obligatoirement à la frontière pour le traitement des demandes d'asile de migrants issus du « filtrage », si **l'un des trois motifs suivants** est constaté :

- le demandeur présente **un risque pour la sécurité nationale** ou l'ordre public ;
- il a introduit sa demande sur la base d'un **acte frauduleux** (fausse identité ; faux documents...) ;
- il provient d'un pays tiers pour lequel la part des décisions positives dans le nombre total de décisions en matière d'asile est **inférieure à 20 %** (Tunisie ; Maroc ; Bangladesh...).

En pratique, au cours de la procédure, la personne sera assignée à résidence dans les limites de la zone d'attente.

Pour les autres demandeurs d'asile, en revanche, c'est la procédure d'asile « de droit commun » qui devra s'appliquer.

Précisons également que la procédure à la frontière ne sera pas applicable aux mineurs non accompagnés, sauf s'ils représentent une menace pour la sécurité nationale ou l'ordre public.

Enfin, il faut noter qu'à la demande d'une majorité d'États membres, la **Commission européenne a présenté, le 16 avril 2025, une proposition de règlement (COM (2025) 186 final), définitivement adoptée le 24 février 2026 (règlement (UE) 2026/464)**, qui permet une mise en œuvre anticipée de la procédure d'asile à la frontière pour les demandeurs d'asile qui sont ressortissants d'un pays tiers pour lequel le taux de protection est inférieur à 20 % dans l'Union européenne. **Dans sa résolution européenne n° 36, en date du 22 décembre 2025¹**, le Sénat a approuvé ce nouveau calendrier, Mme Linkenheld, co-rapporteuse, ayant émis des réserves (ces dernières sont précisées en II) C) 6) c))

c) À l'issue de l'examen de la demande, une possibilité d'entrer sur le territoire d'un État membre ou un éloignement

À l'issue des 12 semaines de procédure, si cette dernière n'a pas été menée à son terme, la personne concernée pourra entrer sur le territoire de l'État membre concerné pour poursuivre sa demande d'asile. En revanche, si la demande est rejetée avant l'expiration du délai imparti de 12 semaines, le demandeur débouté se verra notifier une décision de refus d'entrée et sera soumise à une procédure de retour à la frontière.

d) Les États membres devront disposer d'une « capacité adéquate » pour mener les procédures à la frontière

Le règlement précité introduit également la notion de « capacité adéquate », que les États membres doivent atteindre lors de la mise en œuvre effective du Pacte, afin de mener les procédures à la frontière. **Cette capacité a été définie à 30 000 lits** dans au niveau de l'Union européenne. La Commission européenne a ensuite été chargée de fixer la « capacité adéquate » de chaque État membre, au moyen d'actes d'exécution². Dans ce cadre, le nombre de procédures frontalières augmentera sur trois ans. Et si la capacité maximale d'un État membre est atteinte, les demandeurs d'asile seront dirigés vers la procédure ordinaire.

Conformément au règlement (UE) 2026/464 du 24 février 2026³, cette procédure est entrée en vigueur sans attendre le 12 juin 2026.

¹ Cette résolution européenne est issue des travaux de la commission des affaires européennes du Sénat (proposition de résolution européenne n°149 (2025-2026) adoptée sur le rapport des sénateurs Ronan Le Gleut et Audrey Linkenheld) et de la commission des lois (texte de la commission adopté le 17 décembre 2025, sur le rapport des sénateurs David Margueritte et Olivier Bitz).

² La capacité adéquate de chaque État membre sera établie sur la base d'un calcul tenant compte du nombre de franchissements irréguliers et du nombre de refus d'entrée constatés sur trois ans.

³ 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.

e) La position des institutions européennes et de la France

Le Parlement européen avait déjà émis une proposition de réforme générale des procédures d'asile en 2017, sur le rapport de la députée Laura Ferrara (Italie ; EFDD). Après l'échec des discussions sur le « paquet asile », la Commission européenne a souhaité présenter **une proposition révisée** dans le cadre du « Pacte » comprenant une procédure d'asile à la frontière.

Le Parlement européen a alors repris ses travaux sous la conduite de sa rapporteure, l'eurodéputée française Fabienne Keller (Renew), et a soutenu la réforme dans sa position de négociation, adoptée le 28 mars 2023.

Au sein du Conseil, la refonte avortée des procédures d'asile de 2016 avait révélé des divergences profondes entre États membres. Présentée au sein du règlement réformant l'ensemble de ces procédures, le projet de procédure d'asile à la frontière a suscité **de fortes tensions** pendant les négociations du « Pacte ». En effet, si la France était favorable à la procédure et au principe d'une rétention administrative des demandeurs d'asile, il n'en allait pas de même pour l'Espagne, qui s'y opposait fermement, tant pour des raisons de principe et d'exigence constitutionnelle (la Constitution espagnole de 1978 prévoyant en effet que toute personne « gardée à vue » et, par extension, privée de liberté, puisse être présentée devant un juge au terme d'un délai de 72 heures), que pour des raisons logistiques (elle ne disposait pas des infrastructures nécessaires « à la frontière »). Le Conseil a pu néanmoins adopter sa position de négociation le 8 juin 2023.

Malgré ces divergences, la proposition a pu être adoptée définitivement avec les autres textes du « Pacte », le 20 décembre 2023.

Enfin, il faut signaler que le Haut-commissariat aux réfugiés des Nations Unies (HCR) estimait, en septembre 2021, que, dans certains États membres, cette procédure représenterait « un réel progrès » pour la défense des droits des demandeurs d'asile. « En effet, dans la procédure à la frontière, chaque demandeur d'asile pourrait bénéficier d'une évaluation individuelle de sa demande et exercer son droit au recours contre une décision défavorable. »¹

¹ Rapport d'information n°871 (2020-2021) précité, p 34.

4. Les demandeurs d'asile déboutés à la frontière feront l'objet d'une procédure de « retour » spécifique

a) Une procédure de retour spécifique pour les demandeurs déboutés d'une demande d'asile à la frontière

Le règlement (UE) 2024/1349 institue une **procédure de retour à la frontière, d'une période maximale de 12 semaines** (allongée de 10 semaines en cas de crise), qui doit organiser les retours des personnes dont la demande d'asile à la frontière a été rejetée. Ce texte assure une continuité des procédures avec le « filtrage » et l'asile à la frontière.

Sauf dans les situations « à risque »¹, les personnes concernées qui le souhaitent bénéficieront d'un délai de 15 jours pour leur départ volontaire

En revanche, si au terme du délai de 12 semaines, la personne n'a pas pu être éloignée, elle pourra être considérée comme formellement entrée sur le territoire de l'État membre concerné. Elle pourra alors se voir notifier une nouvelle décision de « retour » dans le cadre de la « directive retour »², en cours de modification.

En pratique, un État membre pourra prendre en compte la notion de « *pays tiers sûr* » pour y renvoyer un demandeur d'asile à l'issue de la procédure accélérée aux frontières. Il pourra ainsi juger un dossier irrecevable parce que le demandeur est passé par un pays tiers considéré comme « *sûr* », où il aurait pu déposer une demande de protection.

Dans le cadre de cette procédure, la rétention pourra être appliquée à l'intéressée, si cette mesure s'avère nécessaire et proportionnée à l'issue d'une évaluation individuelle, en « *tant que mesure de dernier recours* ».

b) Une procédure qui a été scindée du règlement relatif aux procédures d'asile en cours de négociation

Dans le texte initial du « Pacte », la procédure de « retour » à la frontière figurait en partie dans la proposition de règlement relative aux procédures d'asile et en partie dans la proposition de règlement relative aux situations de crise. Cependant, au cours des trilogues, les services juridiques du Conseil et du Parlement européen ont estimé que le maintien de ce dispositif dans ces textes en menaçait la sécurité juridique.

Les négociateurs européens ont donc décidé d'établir un nouveau règlement dédié au « retour » à la frontière.

¹ Risque de fuite ; menace pour la sécurité nationale ou l'ordre public.

² Directive 2008/115/CE du 16 décembre 2008.

B. LA REFONTE DU SYSTÈME D'INFORMATION EURODAC : VERS UN « EURODAC + » ?

1. Le système Eurodac recense aujourd'hui les demandes d'asile dans l'Union européenne

Le **système de gestion des demandeurs d'asile (Eurodac)**, créé en 2000, est une base de données et un système de comparaison d'empreintes digitales des demandeurs d'asile dans l'Union européenne. Lorsqu'une personne introduit une demande d'asile, où qu'elle se trouve dans l'Union européenne, ses empreintes digitales sont transmises au système central d'EURODAC qui est opérationnel depuis 2003 et qui facilite la détermination de l'État membre responsable de l'examen de la demande d'asile.

Cette base de données facilite la mise en œuvre du **règlement de Dublin**, en permettant :

- de vérifier si un demandeur ou une personne en séjour irrégulier dans un État membre a **déjà demandé l'asile** dans un autre État membre ;
- de vérifier si un demandeur a déjà été **appréhendé lors de son entrée irrégulière sur le territoire européen** ;
- d'appliquer les critères pertinents pour déterminer **quel État membre est responsable** de l'examen d'une demande d'asile.

2. Le nouveau système Eurodac

a) Un système aux missions étendues

Le **règlement (UE) 2024/1358** modifie le système Eurodac pour étendre ses missions :

- il demeurera le dispositif d'identification des personnes ayant franchi irrégulièrement une frontière extérieure ou ayant déposé une demande d'asile dans un État membre, afin notamment d'appliquer le règlement « Dublin III » refondu dans le règlement (UE) 2024/1351 ;
- il devient également un instrument plus large de contrôle de l'immigration irrégulière et sera mobilisé dans le cadre de la mise en œuvre des règlements 2024/1356 et 2024/1350.

b) De nouvelles catégories de personnes et de données enregistrées

Désormais, le système Eurodac doit enregistrer :

- les personnes ayant déposé une demande d'asile dans un État membre ;
- les personnes ayant franchi irrégulièrement une frontière extérieure de l'Union européenne ;

- les étrangers en situation irrégulière sur le territoire d'un État membre de l'Union européenne ;
- les personnes débarquées à la suite d'une opération de recherche et de sauvetage en mer ;
- **à compter de 2029**, les personnes bénéficiaires de la protection temporaire sur le territoire des États membres ;
- les personnes enregistrées au titre de programmes de réinstallation et d'admission humanitaire.

Les données des personnes âgées de 6 ans et plus (au lieu de 14 ans et plus aujourd'hui) seront enregistrées, cette extension aux enfants en bas âge étant justifiée par la volonté d'éviter des disparitions d'enfants après leur entrée sur le territoire d'un État membre de l'Union européenne.

Les données enregistrées sur chaque personne sont étendues, alors qu'il ne conserve aujourd'hui que les empreintes digitales et la mention du sexe. À l'avenir, il conservera : l'état-civil de la personne ; l'image faciale, en compléments des empreintes digitales ; un document d'identité ou de voyage ; le fait qu'un visa a été délivré ; le fait que la personne est susceptible de constituer une menace pour la sécurité intérieure ; l'État membre responsable de sa prise en charge ; la date de son éventuel transfert ; la date de l'éventuel départ du territoire des États membres ; la date de l'éventuelle exécution d'une décision de « retour » ou d'une mesure d'éloignement ; le fait qu'une demande d'asile a été rejetée, le cas échéant à l'occasion d'une procédure d'asile à la frontière ; le fait que l'aide au retour volontaire a été accordée.

Les services de police et de gendarmerie disposeront d'un accès direct à la base Eurodac et un État membre pourra introduire des alertes de sécurité dans le dispositif, afin de signaler par exemple un individu au comportement violent. Ce qui doit contribuer à renforcer le contrôle de la migration irrégulière et des mouvements non autorisés.

En outre, ces données pourront être croisées avec celles des autres systèmes d'information européens dans le cadre d'une nouvelle interopérabilité, effective à compter de cette année 2026.

La mise en place d'une interopérabilité entre les systèmes d'information de l'espace de liberté, de sécurité et de justice

Outre le système Eurodac, il faut mentionner :

- **le système d'information Schengen (SIS)**, qui est le dispositif pilier de l'Union européenne dans le domaine JAI, est aujourd'hui prévu par les règlements (UE) 2018/1860, (UE) 2018/1861 et (UE) 2018/1862¹. Mis en place en 1995, en contrepartie de l'abolition des frontières intérieures de l'espace Schengen, il a été actualisé en 2006, en 2013 puis 2018. Il est le principal outil d'échange d'informations entre autorités nationales compétentes concernant les contrôles aux frontières, le retour des étrangers en situation irrégulière, la coopération policière et judiciaire et la lutte contre le terrorisme ;

- **le système d'information sur les visas (VIS)** : prévu par le règlement (UE) 767/2008 du 9 juillet 2008, le VIS est opérationnel depuis 2011. Son cadre juridique a été modifié à plusieurs reprises (2019, 2021). Le VIS est sollicité lors de l'examen des demandes de visas de court séjour et des décisions de refus, de prorogation, d'annulation ou de retrait de visa, ainsi que pour les vérifications des visas et l'identification de leurs détenteurs. Son objectif est à la fois, de simplifier la procédure de demande de visa, de prévenir les demandes multiples et les fraudes (usurpation d'identité), de faciliter les contrôles aux points de passage aux frontières extérieures et sur le territoire national et de contribuer à l'identification de toute personne qui ne remplit pas les conditions d'entrée et de séjour ainsi qu'à la prévention des menaces pesant sur la sécurité intérieure des États membres ;

- **le système d'entrée/sortie (ou EES), déjà évoqué**, entré en vigueur dans sa totalité depuis le 10 avril 2026 ;

Mentionnons aussi plusieurs systèmes prochainement opérationnels :

- **le système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS)**, qui doit être mis en place dans quelques mois, sera une autorisation de voyage imposée aux ressortissants des 61 pays tiers bénéficiant d'une exemption de visa de court séjour pour voyager vers l'espace Schengen ;

- **le système d'information sur les casiers judiciaires pour les ressortissants de pays tiers (ECRIS-TCN pour European Criminal Records Information System)**, qui doit être instauré en 2026, facilitera l'échange d'informations sur les casiers judiciaires sur les citoyens non membres de l'UE et les apatrides dans les États membres de l'UE, offrant un accès facile à des informations complètes sur les antécédents criminels d'une personne, quel que soit le pays où cette personne a été précédemment condamnée ;

¹ Ces règlements sont relatifs à l'utilisation du SIS respectivement aux fins du retour des ressortissants de pays tiers en situation irrégulière, dans le domaine des vérifications aux frontières et dans le domaine de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale.

Aujourd’hui, les États membres et l’Union européenne travaillent à rendre ces systèmes interopérables, afin de permettre aux services compétents de les consulter simultanément. **En conséquence, un cadre européen d’interopérabilité des systèmes d’information, doit entrer en vigueur en 2026.** Il a été mis en place par les règlements (UE) 2019/817 et (UE) 2019/818, respectivement relatifs à l’interopérabilité des systèmes d’information de l’Union européenne dans le domaine des frontières et des visas (2019/817) et dans ceux de la coopération policière et judiciaire, de l’asile et de l’immigration (2019/818) (SIS ; VIS ; EES ; ETIAS ; ECRIS-TCN). Ce cadre comprend à la fois :

- un portail de recherche européen (ESP), qui doit garantir la mise à disposition des différents systèmes d’information précités sur la base de données d’identité biographiques et biométriques (« guichet unique ») ;
- un service partagé d’établissement de correspondances biométriques (BMS) (qui doit permettre d’interroger et de comparer les données biométriques contenues dans les systèmes d’information précités) ;
- un détecteur d’identités multiples (MID) ;
- et un répertoire commun des données d’identité (CIR) (qui doit assurer aux autorités compétentes un accès à l’ensemble des données d’identité contenues dans les systèmes d’information concernés, pour prévenir ou détecter des infractions terroristes ou pénales graves, pour identifier une personne ou pour la détection d’identités multiples).

En pratique, les données relatives aux demandeurs d’asile, enregistrées dans Eurodac, doivent être conservées pendant dix ans. Celles relatives aux étrangers en situation irrégulière et aux personnes débarquées à la suite d’une opération de sauvetage en mer seront conservées pendant cinq ans.

c) La possibilité d’une prise de biométrie contrainte

L’article 13 du règlement Eurodac autorise le recours à la contrainte pour relever les empreintes des personnes. Il revient à chaque État membre d’assurer ce relevé par des mesures « effectives, proportionnées et dissuasives », qui « peuvent inclure la possibilité d’utiliser la contrainte en dernier ressort. »

Lors de son audition devant les commissions des affaires européennes et des lois du Sénat, le 29 avril dernier, M. Laurent Nuñez, ministre de l’Intérieur, a expliqué que la France avait choisi de mettre en œuvre la possibilité de relever les données biométriques des étrangers en situation irrégulière sous la contrainte.

À la frontière, ce relevé sera effectué par les agents de la police aux frontières. En cas de refus de ce relevé par la personne concernée, cette dernière fera l’objet d’un refus d’entrée.

Lorsque ce relevé sera effectué dans le cadre d'une opération de « filtrage » sur le territoire national, ce dispositif sera mis en œuvre par les forces de police et de gendarmerie, dans le cadre validé par le Conseil Constitutionnel pour les étrangers placés en rétention (relevé demandé par l'officier de police judiciaire (OPJ) compétent et décidé par le procureur de la République, en présence de l'avocat de la personne, qui aura été dûment informée de la procédure et de son refus éventuel de l'accepter).

d) La position des institutions européennes et de la France

La proposition de règlement « Eurodac » a été présentée, le 4 mai 2016, dans le cadre du paquet « asile ». Elle comprenait déjà la majeure partie du dispositif présenté.

Le 30 mai 2017, le Parlement européen, sur le rapport de Mme Monika Macovei (Roumanie ; CRE), avait confirmé la pertinence de la réforme tout en proposant de l'étendre aux apatrides, d'ajouter une fonctionnalité au système permettant aux services autorisés de formuler des questions fondées sur les données liées à l'identité de la personne ou à ses documents, et de simplifier l'accès de l'agence européenne de coopération policière (Europol) à Eurodac.

Le Conseil avait aussi approuvé la refonte proposée d'Eurodac dans un mandat de négociation approuvé le 15 juin 2017. Parmi les États membres, la France était soucieuse de mettre en œuvre dès que possible l'élargissement du contenu d'Eurodac et son interconnexion avec les autres systèmes d'information européens.

Cette convergence de vues a permis un accord en trilogue entre Conseil et Parlement européen, le 19 juin 2018, qui a :

- prévu de stocker des images faciales et des données alphanumériques des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière, en plus des empreintes digitales ;
- demandé l'abaissement, de 14 à 6 ans, de l'âge de relevé des empreintes digitales et de l'image faciale des mineurs ;
- souhaité qu'Europol puisse avoir un accès souple à Eurodac ;
- sollicité également l'enregistrement des personnes faisant l'objet des programmes nationaux et européens de réinstallation. Cependant, comme déjà indiqué, **l'accord global sur le « paquet asile » n'a pu intervenir.**

Voilà pourquoi la Commission européenne a présenté une **proposition de règlement « Eurodac » révisée** dans le cadre du Pacte sur la migration et l'asile, en 2020.

Le Conseil, soucieux de maintenir les « acquis » de l'accord en trilogue de 2018, a confirmé de nouveau son soutien à la réforme, le 22 juin 2022.

Le Parlement européen a ensuite désigné un nouveau rapporteur, le député européen Jorge Buxadé Villalba (Espagne ; CRE). Ce dernier a présenté une déclaration publique, le 19 mars 2021, dans laquelle il soulignait la situation inédite où la Commission européenne présente une proposition de règlement amendée (à la marge) sur un texte au sujet duquel le Parlement européen avait déjà adopté son mandat de négociation. Le Parlement a ensuite adopté un mandat de négociation actualisé, le 12 décembre 2022.

Le 20 décembre 2023, Conseil et Parlement européen ont trouvé un accord en trilogue. Le Conseil a confirmé cet accord par un vote, le 8 février 2024, et le Parlement européen a fait de même, le 10 avril 2024. Le texte a été publié au Journal officiel, le 22 mai 2024. Il est applicable le 12 juin 2026, à l'exception de son article 26 (intégration des données relatives aux bénéficiaires de la protection temporaire), qui sera applicable à compter du 12 juin 2029.

C. UN RÉGIME D'ASILE EUROPÉEN RÉNOVÉ

Outre l'établissement d'une procédure d'asile à la frontière harmonisée au niveau européen, **le Pacte modifie de fond en comble la procédure d'asile en :**

- instaurant une agence européenne de l'asile ;
- harmonisant les conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile ;
- amendant les règles de prise en charge des demandeurs d'asile par les États membres ;
- unifiant les procédures d'asile et les conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile ;
- renforçant les garanties fondamentales accordées aux demandeurs d'asile ;
- instituant un mécanisme européen de solidarité afin de soutenir les « états membres de première entrée » dans le traitement des demandes d'asile.

1. La procédure actuelle de demande d'asile en France

En application de la réglementation européenne (dont la directive 2012/32/UE précitée) et des exigences constitutionnelles propres à notre pays, la procédure actuelle de demande d'asile « de droit commun » est, en principe, la suivante :

a) un ressortissant de pays tiers souhaitant demander l'asile dans notre pays doit **se présenter dans une structure de premier accueil pour demandeurs d'asile (SPADA)**¹ dans la région où il compte résider. Il va y faire pré-enregistrer sa demande d'asile, puis recevoir une convocation pour un entretien au guichet unique pour demandeurs d'asile (**GUDA**)² et faire ensuite sa demande à l'Office de protection des réfugiés et apatrides (**OFPRA**) ;

b) **lors du rendez-vous en GUDA**, des agents de la préfecture enregistrent la demande d'asile dans **un délai de 3 jours ouvrés** (ce délai est porté à 10 jours en cas d'arrivée massive de demandeurs d'asile). Ils doivent aussi qualifier la procédure d'asile dont relève la personne (procédure normale, procédure accélérée ou procédure « Dublin » s'il existe un doute sur l'État membre de l'Union européenne responsable de la prise en charge de la demande). Ils remettent enfin au demandeur **une attestation de demande d'asile** dont la durée varie selon la procédure (10 mois en procédure normale, 6 en procédure accélérée et 1 mois en procédure « Dublin »), et un **formulaire de demande d'asile** ;

Également présents dans les GUDA, des agents de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (**OFII**) s'entretiennent avec le demandeur pour détecter d'éventuelles vulnérabilités, pour leur proposer des conditions matérielles d'accueil (CMA), ainsi qu'une allocation pour demandeur d'asile (ADA). En cas d'acceptation des CMA, l'OFII oriente le demandeur vers un centre d'hébergement. Si une telle orientation n'est pas possible, faute de place, ou si la personne refuse, elle est orientée de nouveau vers la SPADA qui a effectué le « pré-accueil », afin qu'elle y bénéficie d'un accompagnement social, juridique et administratif.

Enfin, si le demandeur est un mineur non accompagné, le procureur de la République en est avisé et **désigne sans délai un administrateur ad hoc pour le représenter** ;

c) à compter de la réception de son formulaire de demande, le demandeur **dispose de 21 jours** pour transmettre sa demande à l'OFPRA ;

¹ Les SPADA sont pour la plupart des structures associatives mandatées par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) pour assurer cette mission de pré-accueil. La France compte une soixantaine de SPADA dans l'Hexagone, ainsi qu'en Guadeloupe, Guyane et Martinique.

² Les GUDA, conformément aux dispositions de l'article L.521-4 du CESEDA, sont chargés de l'enregistrement des demandes d'asile. Il en existe 33 dans la France hexagonale, la plupart situés dans des préfectures.

d) dès que la personne reçoit la lettre d'enregistrement de son dossier par l'OFPPRA, elle doit s'adresser à la préfecture de son département. La préfecture accuse alors réception de ce dossier ;

e) l'OFPPRA est ensuite chargé de recevoir en toute impartialité les demandeurs d'asile dont la demande a été enregistrée par une préfecture. Il examine la demande dans la perspective de la délivrance d'un statut de réfugié ou, à défaut, d'une protection subsidiaire. Dans certains cas, la demande de la personne est automatiquement examinée en procédure accélérée¹.

Le demandeur est alors **reçu en entretien**. Ce dernier a lieu dans les locaux de l'OFPPRA. Il peut aussi avoir lieu par visioconférence (personne malade, en rétention...). Le demandeur peut être entendu dans la langue de son choix. En outre, le demandeur, s'il le souhaite, peut être assisté d'un interprète (mis à disposition par l'OFPPRA), d'un avocat, ou d'un membre d'une association de défense des droits des étrangers ou des demandeurs d'asile habilitée. Cet entretien permet d'entendre le récit du demandeur sur les raisons de sa demande d'asile et sur les risques personnels dont il est menacé dans son pays. L'entretien permet également de déterminer si la situation de la personne est concernée ou non par les protections prévues par les textes et si les faits qu'elle évoque peuvent être établis.

f) L'entretien fait l'objet d'un **rapport écrit** et d'un enregistrement. L'OFPPRA peut aussi demander au demandeur de se soumettre à un examen médical, mais ce dernier est en droit de le refuser ;

g) L'OFPPRA doit alors traiter la demande et répondre au demandeur **dans un délai de 6 mois**. Sa décision doit être notifiée au demandeur par écrit, dans la langue que vous avez choisie lors de l'enregistrement de votre demande d'asile. Tant que le demandeur ne reçoit pas de décision écrite, il n'y a ni acceptation, ni rejet de sa demande d'asile.

De là, deux perspectives sont possibles :

h1) Si l'OFPPRA accorde le statut de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire, le bénéficiaire doit demander un titre de séjour et un titre de voyage. En fonction de la décision prise, il pourra bénéficier, soit, d'une carte de résident d'une durée de 10 ans (statut de réfugié), soit d'une carte de séjour pluriannuelle (protection subsidiaire) ;

h2) Si, en revanche, l'OFPPRA rejette la demande d'asile, la décision doit être motivée et indiquer les voies et les délais de recours pour la contester. En pratique, la décision peut alors faire l'objet d'un recours contentieux devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) dans le délai d'un mois.

¹ Demandeur d'asile en provenance d'un « pays d'origine sur », ou assigné à résidence ou placé en rétention, ou ayant utilisé de faux documents, ou ayant refusé de donner ses empreintes, ou représentant une menace grave pour l'ordre public...

Le recours devant la CNDA est en principe suspensif et le demandeur peut rester en France durant son examen par la Cour. Une fois ce recours examiné, le demandeur est convoqué devant la Cour en audience pour expliquer sa démarche oralement. La CNDA doit **statuer sur le recours dans un délai de 5 mois à compter de sa saisine** (ce délai est ramené à 5 semaines si la demande d'asile est examinée en procédure accélérée ou si la demande est irrecevable). La décision de la Cour est écrite, motivée et notifiée au demandeur.

Cette décision peut soit, rejeter le recours, soit, annuler la décision de l'OFPRA et accorder le statut de réfugié au demandeur ou lui demander de réexaminer le dossier.

h3) Si la décision de l'OFPRA est négative et que le demandeur débouté ne conteste pas sa décision ou s'il a formé un recours devant la CNDA mais que la Cour a rejeté ce dernier, le demandeur n'a plus le droit de demeurer en France. La préfecture lui notifie alors un refus de séjour, assorti d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF) dans un délai de 15 jours.

Comme le rappelle l'étude d'impact du projet de loi portant habilitation à prendre par ordonnances les mesures permettant la mise en œuvre du Pacte européen sur la migration et l'asile, « la France connaît ces trois dernières années un niveau historiquement élevé de demandes d'asile, compris entre 150 000 et 167 000 demandes (avec réexamens) enregistrées par an en guichet unique pour demandeurs d'asile (GUDA), dont 123 000 à 147 500 premières demandes. »

Le nombre d'introductions de demandes a connu un pic historique en 2024 (130 030 premières demandes, en hausse de 5 %). Et, pour rappel, en 2025, la France se classait au 2^{ème} rang européen, derrière l'Allemagne, pour l'accueil de ces demandes.

Or, ce nombre élevé de demandes représente un défi pour notre pays, qui doit maintenir un système de traitement des demandes efficace et respectueux des droits fondamentaux.

Plusieurs réformes nationales sont intervenues en ce sens récemment :

- la mise en place d'une orientation régionale imposée aux demandeurs d'asile, à travers un schéma national d'accueil ;
- le déploiement progressif de pôles territoriaux dénommés « France asile », après mise en place de trois sites pilotes, afin de concentrer l'ensemble des démarches relatives aux demandes d'asile ;
- l'organisation de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) a été réformée avec la création de chambres territoriales et la généralisation du juge unique ;

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

Simultanément, les moyens de l'OFPRA ont été sensiblement augmentés (+ 200 ETP en 2020, + 29 en 2025 et + 41 en 2026). Et les capacités d'hébergement disponibles ont augmenté de 45 % depuis 2017.

Cependant, aujourd'hui, une approche européenne coordonnée est nécessaire car l'évolution des flux migratoires aux frontières de l'Union européenne et les décisions des autres États membres ont un impact direct sur la situation des demandes d'asile en France. Voilà pourquoi le Pacte modifie structurellement le régime d'asile commun européen.

2. L'instauration d'une agence européenne de l'asile :

a) Une nouvelle structure de soutien aux États membres dans leur mission d'asile

L'agence européenne de l'asile a été instituée par le règlement (UE) 2021/2303 du 15 décembre 2021, qui a été négocié en même temps que les règlements du « Pacte ». L'agence est opérationnelle depuis le 19 janvier 2022.

Aujourd'hui dirigée par Mme Nina Gregori, directrice exécutive, elle a son siège à La Valette (Malte).

La subvention de l'Union européenne à l'agence de l'asile, au titre de l'année 2024, était de 171, 6 milliards d'euros en crédits de paiement. Elle était dotée de 592 postes budgétaires, dont 508 étaient pourvus.

L'agence a pour missions :

- d'aider les États membres à recevoir et à enregistrer les demandes de protection internationale. Ainsi, en 2024, l'agence a déployé 1 077 équivalents temps plein sur le terrain, dont 476 en Grèce, 287 en Italie, 142 à Chypre et 55 en Espagne pour participer à l'enregistrement des demandes d'asile ;

- d'apporter son concours en matière de relocalisation ou de transfert de demandeurs d'asile ou de bénéficiaires de la protection internationale au sein de l'Union européenne ;

- de créer et de coordonner des réseaux européens d'informations sur les pays tiers ;

- de soutenir les États membres dans leur tâche de recensement des demandeurs nécessitant des garanties procédurales spéciales ou ceux qui présentent des besoins particuliers en matière d'accueil, ou d'autres personnes se trouvant en situation de vulnérabilité.

Pour cela, l'agence a développé des bases de données collectant et diffusant des informations sur l'asile dans les 27 États membres. Elle a aussi établi un réseau d'informations sur les « pays tiers clefs » en matière d'asile.

Elle définit également des lignes directrices et des bonnes pratiques pour les services de l'asile des États membres et a mis en place un mécanisme de surveillance du fonctionnement du régime d'asile commun.

Elle a désigné un officier aux droits fondamentaux chargé de veiller au respect des droits des demandeurs et dispose d'une réserve « asile » permanente comprenant 500 experts immédiatement déployables en cas de crise.

b) Une réforme lentement mûrie

Le remplacement du bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) par une agence européenne pleinement opérationnelle faisait consensus dans son principe entre les États membres, la Commission et le Parlement européen. Mais sa mise en œuvre a pris de longues années.

La réforme a été présentée par la proposition de règlement (n° 439/2010), le 4 mai 2016, dans le cadre du « paquet asile ». Sur le rapport de son rapporteur, M. Peter Niedermüller (Hongrie ; S/D), le Parlement européen a adopté son mandat de négociation le 21 décembre 2016. Le Conseil avait adopté une orientation générale sur ce projet, la veille.

Un accord politique est intervenu en trilogue, le 28 juin 2017.

Mais, **le 12 septembre 2018, la Commission européenne a présenté une proposition de règlement « amendée »** afin de mieux assurer le respect de la charte européenne des droits fondamentaux, de se conformer aux standards internationaux en matière d'évaluation de la coopération et des échanges avec les pays tiers, et de conforter les relations entre les États membres et la future agence (officiers de liaison ; points de contacts nationaux...). Cette proposition établissait en particulier un poste d'officier aux droits fondamentaux, instaurait le droit de l'agence de formuler des lignes directrices, et lui permettait aussi de former des recours contentieux en cas de non-respect du droit d'asile dans les États membres.

Cette dernière possibilité fut toutefois contestée par certains États membres au Conseil (Espagne ; Italie...), ce qui bloqua les négociations. Face à l'attitude du Conseil, le Parlement européen refusa à son tour d'aller plus loin, le 10 décembre 2018 mais les discussions se poursuivirent. Mme Elena Yoncheva (BUL ; S/D) fut désignée nouvelle rapporteure au sein du Parlement européen.

En septembre 2020, alors que le « Pacte » était présenté, la présidence allemande du Conseil proposa de rouvrir des discussions sur la réforme mais en repartant du texte initial de la Commission européenne.

En juin 2021, le Conseil a adopté un mandat de négociation élargi pour discuter de nouveau avec le Parlement européen. Ce dernier s'est exprimé le 11 novembre 2021. Et le Conseil a ensuite accepté d'adopter la proposition dans la version souhaitée par le Parlement européen (9 décembre 2021). Au cours des négociations, la France a veillé à ce que le Conseil, et non la Commission, décide des interventions de l'agence dans un État en crise. L'accord final a été signé le 15 décembre 2021. Le texte a été publié au Journal officiel le 30 décembre 2021 et est entré en vigueur en janvier 2022.

3. L'harmonisation des conditions à remplir par les demandeurs d'asile (règlement « qualification »)

a) Une directive d'harmonisation minimale, jugée insuffisante par la Commission européenne, encadre aujourd'hui les conditions d'octroi de l'asile et les droits des réfugiés

Le règlement (UE) 2024/1347, également appelé règlement « qualification », harmonise au niveau européen, les conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile et certains de leurs droits.

À l'heure actuelle, la directive 2011/95/UE, qui est une directive d'harmonisation minimale qui laisse le soin aux États membres de prendre des mesures plus précises ou plus protectrices, repose sur les principes suivants :

- une demande de protection internationale doit être basée sur un risque de persécution ou un risque réel de subir des atteintes graves. La réalité et le motif de cette persécution doivent être évalués par les services compétents de l'État membre destinataire de la demande, pour chaque demande, au cas par cas, sur la base d'un faisceau de critères prédéterminés (informations transmises par le demandeur ; événements ayant eu lieu dans le pays d'origine du demandeur depuis le départ de ce dernier ; statut personnel du demandeur (passé, sexe, âge...)) ;

- cette évaluation doit aussi déterminer les auteurs de la persécution et vérifier si le demandeur ne pourrait pas bénéficier d'une protection dans son pays ou dans un autre pays ;

- la directive décline également les modalités de refus ou de cessation d'un statut de réfugié ou d'une protection subsidiaire ;

- elle décrit enfin les droits qui doivent être accordés aux bénéficiaires de cette protection internationale : non-refoulement ; droit à l'information sur la procédure ; maintien de l'unité familiale ; titre de séjour ; document de voyage ; accès à l'emploi « immédiatement après que la protection a été octroyée » ; accès à l'éducation dans les mêmes conditions que les citoyens de l'État membre ; soins de santé ; protection sociale (dans des conditions qui peuvent être moins favorables que celles applicables aux citoyens de l'État membre) ; logement ; dispositifs d'intégration ; accompagnement et représentation pour les mineurs non accompagnés (MNA).

Or, selon la Commission européenne, si la directive 2011/95/UE est parvenue à rapprocher le droit et la pratique des États membres, ce rapprochement est demeuré insuffisant.

Lors de la présentation de sa réforme, elle estimait qu'il fallait **rehausser le niveau des garanties** assurées aux demandeurs d'asile dans l'Union européenne (accès à un titre de séjour, aux droits sociaux, à un logement...) et **mieux lutter contre les « mouvements secondaires » de demandeurs d'asile** au sein de l'Union européenne (= déplacement irrégulier d'un demandeur d'asile ayant effectué sa demande dans un premier État membre, dans un second État membre, pour y effectuer une nouvelle demande d'asile), favorisés par les différences de procédures de traitement des demandes et de taux de reconnaissance de ces dernières entre les 27 États membres.

Une évaluation de la directive de 2011, établie en 2019, avait souligné en particulier que les bénéficiaires de la protection internationale autres que les réfugiés ne disposaient souvent pas des mêmes droits et que certains États membres cessaient d'accorder ces statuts protecteurs à certaines personnes, sans vérifier au préalable que la situation de risque qui justifiait l'octroi de ces statuts, avait bien disparu.

b) Le contenu du règlement (UE) 2024/1347 : une volonté d'harmonisation accrue

Le règlement (UE) 2024/1347, issu de cette volonté d'actualisation, pose des règles communes d'effet direct et d'application immédiate qui ne sont plus des normes minimales mais un dispositif d'harmonisation des pratiques des 27 États membres.

Avant tout, il précise les critères communs nécessaires à l'identification des personnes ayant besoin d'une protection internationale : il impose ainsi aux services des États membres compétents en matière d'asile, de tenir compte de l'analyse de l'agence européenne de l'asile lorsqu'il examine une demande d'asile. Il les oblige aussi à procéder à des évaluations régulières des protections octroyées, afin de ne pas les supprimer sans justification. Cependant, le nouveau cadre ne met pas fin aux statuts de protection nationaux, institués dans les États membres. La distinction entre réfugiés et protection subsidiaire sera également maintenue.

Le règlement, afin de limiter les « mouvements secondaires », **oblige aussi les bénéficiaires de protection internationale à rester dans l'État membre qui leur a accordé la protection.**

Le texte maintient également les situations prévues par la directive de 2011 dans lesquelles le statut de réfugié doit être enlevé à son bénéficiaire par l'autorité compétente¹. Elle rend aussi obligatoire ce retrait dans deux cas où ce retrait est aujourd'hui optionnel : d'une part, lorsqu'une personne, pour des « motifs raisonnables », peut être considérée comme un danger pour la sécurité de l'État membre et, d'autre part, lorsqu'une personne a été condamnée pour « un crime particulièrement grave ».

Simultanément, **le nouveau règlement renforce les droits communs aux bénéficiaires d'une protection internationale** dans les États membres, en particulier, en détaillant les informations qui doivent être transmises aux bénéficiaires, en confortant leur protection contre un éventuel refoulement et **en élargissant la définition actuelle de l'unité familiale** aux familles formées au cours du voyage entre le pays d'origine et l'Union européenne et aux couples non mariés. À cet égard, il faut aussi signaler la fixation d'un « **plafond** » **de 90 jours pour la délivrance d'un titre de séjour à un bénéficiaire de protection internationale**, ce qui prend acte des difficultés constatées dans plusieurs États membres (dont la France) pour délivrer de tels titres dans un « délai raisonnable ».

Enfin, l'incitation au développement de dispositifs d'intégration pour les réfugiés dans les États membres est une inflexion certaine de la réforme, qui pose à la fois, l'obligation, pour les États membres, de proposer de tels dispositifs gratuitement, et celle, pour les réfugiés, de participer à ces programmes d'intégration.

¹ *L'intéressé n'est plus un réfugié du fait des changements intervenus dans son pays d'origine ; ou lorsqu'il a commis des crimes poursuivis en droit international ; ou s'il a obtenu le statut de réfugié sur la base de fausses informations et/ou de fraudes.*

4. La position des institutions européennes et de la France

La Commission européenne a présenté la refonte de la directive « qualification » dans le cadre du « paquet asile », le 13 juillet 2016.

Le Parlement européen désigna Mme Tanja Fajon (Slovénie ; S/D) en tant que rapporteur. Sur la base de son rapport, le Parlement européen a adopté un mandat de négociation, le 5 juillet 2017. Ce mandat prônait l'adoption de critères communs et de procédures semblables dans les États membres pour l'octroi de la protection internationale. En cas d'absence de preuve d'un risque de persécution à l'encontre du demandeur, le mandat souhaitait appliquer le « bénéfice du doute » en sa faveur. Le rapport souhaitait aussi la délivrance d'un titre de séjour aux réfugiés dans les 15 jours suivant la décision leur octroyant une protection internationale et faire primer l'intérêt supérieur de l'enfant dans le traitement des demandes. Il souhaitait enfin l'exclusion de la procédure, des demandeurs appartenant à un groupe terroriste et, plus largement, représentant un danger pour la sécurité de l'État membre responsable.

De son côté, le Conseil a adopté, après de longues discussions, un mandat de négociation, le 19 juillet 2017. Les États membres étaient cependant apparus divisés sur le choix d'un règlement au lieu d'une directive, sur certaines définitions du projet (« membres de la famille » ; « protection sociale »...), sur les liens entre le cadre européen, les dispositions humanitaires nationales et les traités internationaux et sur la nécessité de suivre les orientations de l'agence européenne de l'asile.

Ils estimaient aussi que le délai de 30 jours posé dans la proposition de la Commission pour la délivrance d'un titre de séjour aux personnes bénéficiant d'une protection internationale, pouvait poser des difficultés de mise en œuvre.

Lors des trilogues, il se confirma que les **positions des deux institutions étaient éloignées**, en particulier sur la délivrance du titre de séjour, sur le maintien de la distinction entre statut de réfugié et protection subsidiaire et sur la possibilité de maintenir un bénéficiaire pendant trois ans sur le territoire de l'État membre qui en a la charge.

Un accord provisoire intervint néanmoins le 14 juin 2018, mais il ne fut pas endossé par le Conseil.

Il fallut donc attendre juin 2022 et la déclaration interinstitutionnelle négociée sur l'impulsion de la présidence française du Conseil, pour définir une « feuille de route » dans l'adoption du « Pacte », pour permettre un accord final sur la réforme. **Cet accord est intervenu le 15 décembre 2022**, sur la base du texte de 2018. Validé par le Conseil (le 8 février 2024) et par le Parlement européen (le 10 avril 2024, le règlement « qualification » rénové a été publié le 22 mai 2024. Il a été publié le 22 mai 2024 au Journal officiel et est entré en vigueur en juin 2024. Il sera applicable, le 1^{er} juillet 2026.

La France a soutenu les négociations et les objectifs du texte, tout en plaidant, comme d'autres États membres, pour l'extension du délai de délivrance des titres de séjour aux réfugiés (finalement intervenue).

En revanche, les ONG de défense des réfugiés estiment que cette réforme manque d'ambition car elle laisse, selon elles, les États « décisionnaires sur beaucoup d'aspects. Une égalité de traitement des demandeurs dans l'ensemble des États membres, ainsi qu'une reconnaissance mutuelle des décisions en matière d'asile, est encore loin d'être acquise. »¹

5. Un dispositif « Dublin » amendé pour la prise en charge des demandeurs d'asile

a) Un « toilettage » du règlement « Dublin III »²

Comme le soulignaient en septembre 2021, les rapporteurs de la commission des affaires européennes du Sénat, Jean-Yves Leconte et André Reichardt, dans leur rapport d'information précité, le Pacte sur la migration et l'asile a procédé au « toilettage » du **règlement « Dublin III »**³.

Que représentent les « transferts Dublin » dans les procédures d'asile ?

En 2023, la France a reçu 1685 transferts « Dublin entrants » et répondu favorablement à 60 % des requêtes de prise en charge reçues. Le taux de transferts vers la France a été de 28,6 %.

Simultanément, la France a transféré 2 730 personnes sous procédure « Dublin » vers d'autres États membres. Cependant, il faut noter que si le taux d'accords aux requêtes transmises par la France était de 76 %, le taux de transferts n'a été que de 8,6 %.

Selon le ministère de l'Intérieur, « outre différentes limites opérationnelles imposées par les États membres (quotas, horaires restrictifs...), le principal frein à la mise en œuvre des transferts sortants est la suspension des transferts par l'Italie depuis fin 2022. »⁴

En effet, si formellement, ce règlement a été remplacé par le **règlement (UE) 2024/1351 du 14 mai 2024, ce nouveau texte en conserve l'esprit et les grandes dispositions.**

¹ « Règlement « qualification » : vers davantage de disparités à l'échelle européenne ? », article de Forum réfugiés du 18 février 2026.

² Rapport d'information n°871 (2020-2021) précité, p 36.

³ Règlement (UE) n°604/2013 du 26 juin 2013.

⁴ Plan national de mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile présenté par la France, décembre 2024, p 43.

Ainsi, le nouveau règlement confirme 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 (État membre « de première entrée »), alors que l'application de ce principe avait été mise en défaut lors de l'afflux de migrants dans l'Union européenne en 2015-2016.

L'État membre où se trouve un demandeur d'asile doit commencer la procédure de traitement de cette demande « sans tarder » et la procédure demeure la même qu'aujourd'hui :

a) le demandeur est reçu obligatoirement en entretien pour examiner son parcours, ses liens familiaux... ;

b) une requête est adressée à l'État membre dont la responsabilité est supposée (dans le délai d'un mois (contre deux mois dans le droit en vigueur) si un franchissement irrégulier de frontière a été repéré sur Eurodac, dans un délai de deux mois dans les autres cas (contre trois mois dans le droit en vigueur)) ;

c) l'État membre sollicité doit répondre dans le délai d'un mois (contre deux mois dans le droit en vigueur).

De même, un État membre qui, en principe, n'est pas responsable de la prise en charge d'une demande d'asile mais qui souhaite la prendre en charge, a toujours la possibilité de le faire (clause discrétionnaire).

b) Des critères de détermination de l'État membre responsable enrichis

Si, en principe, il revient toujours à « l'État membre de première entrée » de prendre en charge la demande d'asile, le règlement (UE) 2024/1351 introduit deux autres critères de responsabilité :

- le premier de ces critères est relatif aux diplômes et qualifications professionnelles obtenus dans un État membre par un demandeur d'asile ;

- le second de ces critères est un « critère familial » étendu aux membres de la famille du demandeur naturalisés ou résidant légalement dans un État membre. En outre, la notion de « famille » comprend désormais les familles constituées sur le trajet jusqu'à l'arrivée dans l'Union européenne.

c) Des durées de prise en charge élargies

Cependant, afin de conforter la responsabilité d'un seul État membre pour traiter une demande d'asile, les délais de prise en charge des demandes ont été étendus. Ainsi, la durée de prise en charge des demandeurs d'asile est désormais fixée à vingt mois (contre douze mois aujourd'hui), et de trois ans en cas de fuite d'un demandeur d'asile (contre six mois à l'heure actuelle). Pour la prise en charge des ressortissants de pays tiers débarqués dans un port de l'Union européenne, à la suite d'une opération de recherche et sauvetage en mer, cette durée sera fixée à un an.

d) Une volonté de simplification, de contrôle renforcé et de lutte contre les « mouvements secondaires » des demandeurs d'asile

Sur ce point, il faut signaler :

- l'introduction d'un **contrôle de sécurité** au moment de l'enregistrement de la demande d'asile (qui tiendra compte de celui déjà réalisé éventuellement lors d'un « filtrage » aux frontières) ;

- l'**harmonisation au niveau européen des notions de « fuite »¹ et de « risque de fuite »²**. Signalons que, dans ces hypothèses, la durée de prise en charge d'une demande par un État membre passera de 18 à 36 mois ;

- la **réduction des délais de saisine** pour prise en charge (de 3 mois à 1 mois) ou reprise en charge (de 2 mois à 2 semaines) d'un demandeur d'asile par un État membre ;

- la **simplification de la procédure de reprise en charge d'un demandeur d'asile par un État membre** (= reprise d'un demandeur d'asile par l'État membre où le demandeur a effectué sa première demande d'asile avant de se rendre irrégulièrement dans un autre État membre pour y déposer une nouvelle demande) : cette procédure ne nécessitera en effet plus de requête mais une simple notification. **Ce n'est pas négligeable pour la France** : en effet, en 2023/2024, 40 % des requêtes « Dublin » étaient des requêtes de « reprise en charge ».

e) La position des institutions européennes et de la France

Ces positions sont détaillées ci-dessous au 6) d).

¹ La fuite est définie comme « l'acte par lequel une personne concernée ne reste pas à la disposition des autorités administratives ou judiciaires compétentes, par exemple : a) en quittant le territoire d'un État membre sans l'autorisation des autorités compétentes pour des raisons qui n'échappent pas au contrôle de la personne ; b) en ne notifiant pas son absence d'un centre d'hébergement en particulier ou d'une zone de résidence qui a été affectée à la personne, lorsque l'État membre l'exige; ou c) en ne se manifestant pas auprès des autorités compétentes lorsque ces autorités l'exigent; ».

² Le risque de fuite est défini comme « dans un cas individuel, l'existence de raisons et de circonstances spécifiques, fondées sur des critères objectifs définis par le droit national, qui font craindre la fuite d'une personne concernée qui fait l'objet des procédures prévues dans le présent règlement ».

6. Des procédures d'asile actualisées pour plus d'efficacité et des droits mieux assurés

Le Pacte sur la migration et l'asile a également modifié le cadre juridique commun aux procédures d'asile des États membres par le **règlement (UE) 2024/1348** du 14 mai 2024, appelé règlement « procédure ». La principale modification à cet égard, qui a déjà été évoquée, est la création d'une procédure d'asile à la frontière harmonisée.

Les autres modifications qui complètent le droit de l'Union européenne, correspondent à des dispositions qui, le plus souvent, confortent les droits des demandeurs (et qui existent déjà en droit français), imposent au demandeur une obligation de coopération, et élargissent le recours aux notions de « pays d'origine sûrs » et de « pays tiers sûrs ».

a) Des droits fondamentaux mieux garantis pendant la procédure d'asile

En pratique, le règlement « procédure » :

- introduit le **principe selon lequel une demande d'asile sera présentée quand une personne exprimera le souhait de bénéficier d'une protection internationale** dans un État membre devant l'autorité compétente. Et en cas de doute, cette autorité devra explicitement lui poser la question ;

- **étend les délais pour l'enregistrement d'une demande d'asile (5 jours contre 3 jours à l'heure actuelle) et précise le délai maximal d'introduction d'une demande (21 jours à compter de l'enregistrement)**. Simultanément, les délais d'examen de la recevabilité d'une demande seront plafonnés (à 2 mois), tout comme ceux du bien-fondé de la demande (6 mois maximum) ;

- **rend en principe obligatoires les entretiens permettant d'évaluer le bien-fondé d'une demande. Ces entretiens devront, de plus, être filmés et enregistrés**. Ils devront aussi faire l'objet d'un rapport détaillé. Au cours de ces entretiens, les autorités compétentes devront évaluer si les demandeurs sont des personnes vulnérables et s'ils ont besoin de garanties spéciales (dans un délai de 30 jours après la demande) (article 20). Les intéressés recevront alors un soutien adapté à leurs vulnérabilités ;

- **renforce la protection des mineurs et des mineurs non accompagnés (MNA)** avec l'affirmation de la priorité donnée à l'intérêt supérieur de l'enfant dans les procédures d'asile et la désignation d'un représentant dans les 15 jours de la présentation de leur demande (articles 22 et 23). Simultanément, s'il y a doute sur l'âge d'un mineur, l'autorité compétente pourra faire procéder à une évaluation pluridisciplinaire de cet âge ;

- prévoit que le demandeur pourra bénéficier **d’avis juridiques gratuits** lors de la procédure administrative, et **d’une assistance juridique** pendant la phase contentieuse. Mais la gratuité ne sera alors pas automatique, le règlement prévoyant plusieurs exceptions¹. Les modalités de cette gratuité sont renvoyées au droit national des États membres ;

- impose aux autorités compétentes de délivrer les informations nécessaires au demandeur, dans une langue qu’il comprend, et lui proposer, si nécessaire, un service d’interprétariat ;

- prévoit que, si une demande d’asile est retirée ou rejetée, l’autorité compétente de l’État membre concerné doit prendre une « décision de retour », conforme à la directive 2008/115, à condition de respecter le principe de non-refoulement (article 37). Cette décision pourra être contestée par le demandeur dans un délai compris entre 15 jours et 1 mois ;

- précise que, pendant la phase administrative de traitement de la demande, et pendant un contentieux de première instance contre une décision de rejet, le demandeur pourra en principe rester sur le territoire de l’État membre concerné même si ce principe connaît de nombreuses exceptions².

b) Une obligation de coopération imposée au demandeur d’asile

De manière inédite, le règlement (UE) 2024/1348 impose au demandeur d’asile une coopération avec les autorités et services compétents pour traiter sa demande, tout au long de la procédure.

Cette obligation suppose que le demandeur fournisse son document de voyage (ou des explications sur l’absence d’un tel document) et tout document utile, toutes les informations demandées sur son identité, son parcours et son lieu de résidence, ainsi que ses données biométriques. Il doit rester à la disposition des autorités compétentes pendant toute la procédure, se présenter à l’entretien individuel prévu pour évaluer sa demande, et demeurer sur le territoire de l’État membre qui traite sa demande.

En outre, « *sans préjudice de toute fouille effectuée pour des raisons de sécurité, si cela est nécessaire et dûment justifié pour l’examen d’une demande, les autorités compétentes peuvent exiger du demandeur qu’il se soumette à une fouille ou que les objets en sa possession soient fouillés conformément au droit national.* »

¹ Les exceptions sont les suivantes : le demandeur, qui est tenu de faire état de sa situation financière, est considéré comme possédant des ressources suffisantes pour s’offrir une assistance juridique et une représentation juridique à ses propres frais ; le recours est considéré comme n’ayant aucune chance sérieuse d’aboutir ou comme étant abusif ; le recours ou la révision se situe à un deuxième niveau de recours ou à un niveau supérieur comme prévu en droit national, y compris de nouvelles audiences ou des réexamens des recours ; le demandeur est déjà assisté ou représenté par un conseil juridique (article 17 du règlement (UE) 2024/1348).

²² Pendant la phase administrative, un demandeur ne pourra pas rester s’il fait l’objet d’un mandat d’arrêt européen dans un autre État membre, s’il doit être remis à un autre pays en raison de poursuites pénales internationales, s’il a déposé plusieurs demandes d’asile pour retarder son éloignement, ou s’il représente un danger pour l’ordre public ou la sécurité nationale.

L'autorité compétente fournit au demandeur les raisons de cette fouille et les inclut dans le dossier du demandeur. »¹

Signalons enfin pour mémoire que la proposition de règlement « retour » COM (2025) 101 final, en cours de négociation, introduit une obligation similaire à l'égard des étrangers faisant l'objet d'une décision de « retour ».

c) La volonté d'étendre l'usage des concepts de « pays d'origine sûrs » et de « pays tiers sûrs », confortée par deux règlements ultérieurs au « Pacte »

Prévus par les articles 59 et 61 du règlement (UE) 2024/1348, **les concepts de « pays d'origine sûr » et de « pays tiers sûr » peuvent** être invoqués par les services des États membres en charge de la procédure d'asile, dans le premier cas, pour accélérer le traitement de la demande d'asile d'un ressortissant de pays tiers, et, dans le second cas, pour la rejeter plus facilement.

Le règlement précité reconnaît que les États membres peuvent désigner au niveau national, des « pays d'origine sûrs » et des « pays tiers sûrs ». Il a aussi prévu que la Commission européenne pouvait désigner des « pays tiers sûrs » au niveau de l'Union européenne, sur les recommandations de l'agence européenne de l'asile.

Le droit européen en vigueur ne prévoit bien qu'une faculté d'utilisation de ces concepts par les États membres et non une obligation. Ainsi, invoquant des raisons constitutionnelles, la France ne souhaite pas recourir au concept de « pays tiers sûr »².

Ces deux concepts ont été ensuite modifiés, avant même la mise en œuvre effective du règlement (UE) 2024/1348, par deux règlements ultérieurs, en l'espère, les règlements (UE) 2026/464 et (UE) 2026/463 du 24 février 2026, qu'il convient d'examiner simultanément dans le présent chapitre.

(1) Les « pays d'origine sûrs » :

Tout d'abord, selon les dispositions de l'article 61 du règlement (UE) 2024/1348, un pays tiers peut être désigné comme « pays d'origine sûr » à l'égard d'un demandeur d'asile, d'une part, si ce demandeur est ressortissant de ce pays et, d'autre part, s'il est apatride, mais a eu sa résidence habituelle dans ce pays.

¹ Article 9 du règlement (UE) 2024/1348 précité.

² L'article 53-1 de la Constitution affirme en effet que les autorités françaises devaient examiner la demande de protection formulée par « Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté ». Le Conseil Constitutionnel a tiré de ce principe « que le respect de cette exigence suppos(ait) que les intéressés fassent l'objet d'une admission provisoire de séjour jusqu'à ce qu'il ait été statué sur leur cas. » (Décision n°93-325DC du Conseil Constitutionnel du 13 août 1993).

De là, un « pays d'origine sûr » est un pays dans lequel, « sur la base de la situation légale, de l'application du droit dans le cadre d'un régime démocratique et des circonstances politiques générales, il peut être démontré qu'il n'est pas recouru à des actes de persécution et qu'il n'y existe aucun risque réel de subir des atteintes graves. »

Pour rappel, le règlement (UE) 2024/464, relatif aux « pays d'origine sûrs » :

- a prévu la possibilité, pour les États membres, de reconnaître des pays tiers comme des « pays tiers sûrs » ou des « pays d'origine sûrs » en excluant de cette reconnaissance certaines régions de ces pays ou certaines catégories de personnes ;

- a précisé **les modalités de mise en œuvre de la première liste de l'Union européenne des « pays d'origine sûrs »**, dont le principe a été adopté par le règlement (UE) 2024/1348. **Cette liste comprend en principe l'ensemble des 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 ; la Turquie ; l'Ukraine) qui bénéficient d'une « présomption » de conformité à la définition des « pays d'origine sûrs » car ils doivent respecter les critères de Copenhague¹. La proposition prévoit toutefois que cette présomption ne s'appliquera pas à ceux des pays candidats confrontés à une ou plusieurs circonstances suivantes : existence de menaces graves et individuelles contre la vie ou la personne d'un civil en raison d'une violence aveugle (ce qui doit, en principe, exclure l'Ukraine), de mesures restrictives contre le pays ; le taux de protection internationale accordé aux ressortissants de ce pays est supérieur à 20 %. **La liste européenne comprend aussi plusieurs autres pays tiers** : le Bangladesh, la Colombie, l'Égypte, l'Inde, le Kosovo, le Maroc et la Tunisie.

(2) Les « pays tiers sûrs » :

Par ailleurs, conformément à l'article 59 du règlement (UE) 2024/1348, **un « pays tiers sûr »** est un pays tiers où les non-ressortissants n'ont à craindre ni pour leur vie ni pour leur liberté en raison de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un groupe social particulier ou de leurs opinions politiques.

¹ *Institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection ; économie de marché viable et capacité à faire face à la concurrence au sein du marché intérieur ; capacité à assumer les obligations résultant de l'adhésion, dont celle de mettre en œuvre les règles de l'Union européenne (« acquis communautaire »). En outre, la capacité d'accueil des États membres doit être prise en considération.*

Ils sont aussi autorisés à rester sur le territoire du pays tiers en question et doivent y avoir accès à des moyens de subsistance suffisants pour maintenir un niveau de vie adéquat (eu égard à la situation globale de ce pays tiers d'accueil), aux soins de santé, à l'éducation et à une protection effective¹ (ce dernier critère rassemblant les critères précédents).

En outre, ce même article imposait l'existence d'un « lien de connexion » entre le demandeur d'asile et ce pays tiers (ex : liens familiaux ; ancien lieu de résidence...).

À la demande d'une majorité d'États membres, la Commission européenne a présenté une proposition d'extension de ce concept, rapidement examinée, qui a été définitivement adoptée en tant que règlement (UE) 2024/463 du 24 février 2026 :

Ce texte modificatif :

- a élargi la définition des « **pays tiers sûrs** », **en supprimant l'obligation d'un « lien de connexion »** entre un demandeur et un pays tiers. En effet, si l'existence d'un tel lien est toujours possible, un « pays tiers sûr » peut être également un pays tiers dans lequel la personne a **transité** avant de rejoindre l'Union européenne ou un pays tiers avec lequel un État membre a passé un « **accord** » ou un « **arrangement** » ;

- a prévu que « **l'intérêt supérieur de l'enfant** » **prime en toutes circonstances** ;

- **a supprimé l'automatisme de l'effet suspensif des recours** contre les décisions de rejet d'une demande d'asile fondées sur le concept de « pays tiers sûr ».

(3) Possibilité de suspension de ces statuts de « pays sûrs » au niveau européen

En cas de changements importants dans la situation d'un pays tiers désigné comme « pays tiers sûr » ou comme « pays d'origine sûr » au niveau de l'Union, la Commission européenne procède à une évaluation motivée du respect par ce pays tiers des conditions fixées à l'article 59 ou à l'article 61. Et si la Commission estime que ces conditions ne sont plus remplies, elle adopte un acte délégué conformément à l'article 74 afin **de suspendre, pour six mois, la désignation dudit pays tiers** comme « pays tiers sûr » ou comme « pays d'origine sûr » au niveau de l'Union européenne.

¹ Un pays tiers assurant une « protection effective » à des non-ressortissants est un pays qui a ratifié et qui respecte la Convention de Genève de 1951 des Nations Unies sur les réfugiés. À défaut, cette protection est assurée si ces personnes sont autorisées à rester sur son territoire,

(4) Mise en œuvre anticipée

Le règlement (UE) 2026/464 du 24 février 2026 a prévu la mise en œuvre anticipée de la possibilité, pour les États membres, de reconnaître des pays tiers comme des « pays tiers sûrs » ou des « pays d'origine sûrs » de manière partielle, en excluant de cette reconnaissance certaines régions de ces pays ou certaines catégories de personnes, prévue aux articles 59 et 61 du règlement (UE) 2024/1348.

d) La position des institutions européennes et de la France

(1) L'adoption du règlement « procédure »

La réforme de la procédure d'asile a été présentée dans le cadre du « paquet asile », le 13 juillet 2016, par la Commission européenne. Sur le rapport de Mme Laura Ferrara (Italie ; EFDD), et après de longues discussions (le texte ayant donné lieu au dépôt de 1 412 amendements), le Parlement a adopté un mandat de négociation sur cette réforme, le 25 avril 2018. Néanmoins, les procédures à la frontière et relatives aux « retours » étaient fortement critiquées par les formations de gauche.

Au Conseil, en revanche, plusieurs États membres avaient exprimé des « réserves substantielles », tant sur les garanties supplémentaires accordées aux demandeurs (vulnérabilités ; mineurs) que sur les nouvelles dispositions restrictives visant à décourager les « mouvements secondaires » de demandeurs d'asile dans l'Union européenne (obligation de coopération...). En revanche, les États membres les plus concernés par ces mouvements (Allemagne ; Belgique ; Suède...), dont la France, étaient favorables à l'équilibre de la réforme. L'examen du dossier est donc resté suspendu pendant plusieurs mois.

La Commission européenne a donc décidé d'intégrer une proposition révisée du règlement « procédure » dans le cadre du Pacte sur la migration et l'asile, en septembre 2020, afin de circonscrire les dispositifs les plus disputés (procédures à la frontière).

Le Parlement européen, à l'initiative de sa nouvelle rapporteure, Mme Fabienne Keller (France ; Renew), a adopté son mandat de négociation, le 28 avril 2023. Le Conseil a fait de même, le 8 juin 2023.

Et un accord en trilogue est intervenu, le 20 décembre 2023. Le Parlement européen a, en particulier, inséré au dispositif, le principe d'une aide juridique gratuite aux demandeurs d'asile pendant le traitement de leur demande.

En outre, comme déjà indiqué, les procédures à la frontière ont été séparées de ce texte, pour des raisons de sécurité juridique, au cours de ces négociations.

La proposition a été définitivement adoptée par le Parlement européen, le 10 avril 2024, et par le Conseil, le 14 mai 2024. Le texte a été publié au Journal officiel, le 22 mai 2024. Il entrera en application, le 12 juin 2026.

Enfin, signalons que, pour les ONG de défense des migrants, la volonté d'assouplir la notion de « pays tiers sûr » a été qualifiée de « tentative cynique [des États membres] pour affaiblir les droits et se décharger des responsabilités en matière d'asile »¹. Le concept même de « pays tiers sûr » est, pour ces organisations, synonyme de « dangerosité » pour les droits fondamentaux des personnes étrangères².

(2) Le Sénat s'est prononcé sur la modification des modalités de recours aux concepts de « pays d'origine sûrs » et de « pays tiers sûrs »

Pour rappel, dans sa résolution européenne n° 36, en date du 22 décembre 2025³, sous l'impulsion du co-rapporteur de la commission des affaires européennes, le sénateur Ronan Le Gleut, **le Sénat a approuvé les dispositions du règlement sur les « pays d'origine sûrs »** permettant d'accélérer l'entrée en vigueur du Pacte européen sur la migration et l'asile, ainsi que la liste européenne de « pays d'origine sûrs », tout en précisant que la complémentarité entre cette liste et les listes nationales des États membres devait être soutenue. Il a aussi admis la pertinence d'une reconnaissance de « pays d'origine sûrs », à l'exception de certains territoires ou de certaines catégories de population.

Le Sénat a également soutenu les dispositions de la réforme allant dans le sens d'une simplification du recours au concept de « **pays tiers sûr** » dès lors qu'un demandeur d'asile peut y bénéficier d'une « protection effective ». Il a pris acte des réserves exprimées, en particulier par les autorités françaises, sur la suppression de l'exigence d'un « lien de connexion » entre le demandeur et le « pays tiers sûr », lorsqu'il existe un accord ou un arrangement avec cet État encadrant l'examen du bien-fondé des demandes de protection présentées par les demandeurs soumis à cet accord ou à cet arrangement. Il a enfin rappelé la portée limitée du texte pour la France, qui a déclaré ne pas vouloir l'appliquer pour des raisons constitutionnelles, afin de pouvoir examiner au cas par cas, les demandes d'asile des « combattants de la liberté ». Lors de son audition devant les commissions des affaires étrangères et des lois du Sénat, le ministre de l'Intérieur a confirmé que la France ne souhaitait pas mettre en œuvre ce concept, pour préserver cet « asile constitutionnel ».

¹ Communiqué de presse, Amnesty international, 21 mai 2025.

² Communiqué de presse de la Cimade, 4 juin 2025.

³ Cette résolution européenne est issue des travaux de la commission des affaires européennes du Sénat (proposition de résolution européenne n°149 (2025-2026) adoptée sur le rapport des sénateurs Ronan Le Gleut et Audrey Linkenheld) et de la commission des lois (texte de la commission adopté le 17 décembre 2025, sur le rapport des sénateurs David Margueritte et Olivier Bitz).

Lors des débats sur la résolution européenne précitée, en désaccord avec certaines dispositions de la réforme, Mme Audrey Linkenheld, co-rapporteuse, avait souhaité attirer l'attention de la commission des affaires européennes du Sénat sur les points de vigilance suivants :

« - Concernant la proposition de règlement COM(2025) 186 final (« pays d'origine sûrs ») :

a) la négociation de cette réforme concomitamment au règlement retour ne génère-t-elle pas paradoxalement des débats et des délais supplémentaires, alors que le pacte sur la migration et l'asile doit entrer en vigueur le 12 juin 2026 ? S'agissant d'un nouveau règlement, la question de la place des parlements nationaux sur les sujets d'asile se pose à nouveau ;

b) de plus, il convient être d'une grande prudence sur l'établissement d'une liste européenne de « pays d'origine sûrs ». Si le caractère commun de cette liste de « pays d'origine sûrs » peut s'entendre dans un souhait de convergence politique entre États membres, sa coexistence avec les listes nationales atténue cet impact et sa difficile adaptation à une situation géopolitique internationale extrêmement fluctuante interroge sur la réalité de sa pertinence ;

- Concernant la proposition de règlement COM(2025) 259 final (« pays tiers sûrs ») :

a) la possibilité ouverte par ce texte de reconnaître un « pays tiers sûr » à l'égard d'un demandeur d'asile sans exiger l'existence d'un « lien de connexion » est une évolution substantielle par rapport aux textes en vigueur qui interroge de manière générale sur le respect de la dignité et des droits humains et plus spécifiquement dans un contexte où les États membres veulent externaliser voire sous-traiter les procédures d'asile à des pays tiers dont les exigences en la matière peuvent être en-deçà des standards de l'Union européenne ;

b) de même, il ne semble pas souhaitable de permettre la reconnaissance d'un « pays tiers sûr » par simple « arrangement » administratif, du fait de la valeur juridique incertaine d'un tel dispositif éloigné de la notion d'État de droit. »

7. Des conditions matérielles d'accueil harmonisées

a) À l'heure actuelle, en France, des conditions d'accueil inégales

À l'heure actuelle en France, il y a 119 787 places d'hébergement pour demandeurs d'asile et pour bénéficiaire d'une protection internationale. Comme déjà rappelé, les conditions matérielles d'accueil (CMA) sont actuellement constituées en France, d'une part, d'une allocation pour demandeurs d'asile (ADA) et d'autre part, d'une orientation vers un lieu d'hébergement pour demandeur d'asile pour ceux qui en expriment le besoin. En cas d'absence de place disponible, les demandeurs éligibles aux CMA se voient verser une allocation majorée d'un montant supplémentaire. Ce cadre s'inscrit dans le droit européen actuel qui distingue :

a) le logement, la nourriture et l'habillement, fournis en nature ou sous forme d'allocation financière ou de bons, ou en combinant ces trois formules : c'est la situation de personnes orientées vers un hébergement ou qui se voient verser le montant supplémentaire de l'ADA ;

b) l'allocation journalière : c'est l'ADA versée à tous les demandeurs d'asile éligibles aux conditions matérielles d'accueil.

Les ONG compétentes dans l'accompagnement des demandeurs d'asile estiment cependant **qu'environ 40 % de demandeurs d'asile en France ne bénéficient d'aucune condition d'accueil** liée à leur statut, en comparant le nombre de demandeurs en procédure (153 090) et ceux touchant l'ADA au 31 décembre 2025 (90 536)¹. En pratique, les demandeurs d'asile se voient généralement privés de CMA dans le cadre d'un réexamen ou suite au constat de demandes enregistrées tardivement (au-delà de 90 jours après l'entrée en France), d'un non-respect des exigences des autorités ou d'un refus de se rendre dans un lieu d'hébergement hors région parisienne pour la mise en œuvre du schéma national d'accueil (orientation directive).

b) La première définition harmonisée des conditions matérielles d'accueil au niveau européen

Le règlement (UE) 2024/1351, relatif aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile, et la directive (UE) 2024/1346 relative aux conditions d'accueil, fixent des règles uniformes concernant les critères d'octroi d'une protection internationale et les normes pour l'accueil des demandeurs d'asile.

¹ « Vers une modification significative des conditions matérielles pour les demandeurs d'asile ? », note de Forum réfugiés du 19 mars 2026.

La directive donne ainsi pour la première fois au niveau européen, une définition harmonisée des conditions d'accueil, qui comprennent le logement, la nourriture, l'habillement et les produits d'hygiène personnel en nature, sous forme d'allocations financières ou de bons, ou en combinaison ces formulaires, ainsi qu'une allocation journalière. Cette harmonisation devrait contribuer à réduire les « mouvements secondaires » entre les États membres.

Autre nouveauté, d'importance : les conditions matérielles d'accueil (CMA) seront octroyées aux demandeurs d'asile dès la présentation de leur demande et non plus, lors de l'enregistrement de cette demande. Au plus tard dans les trois jours de la présentation de leur demande, les demandeurs devront être informés du contenu de ces conditions (en France, dès le passage en SPADA).

C'est la directive « accueil », qui prévoit la désignation d'un représentant pour les mineurs non accompagnés (MNA). **L'accès à l'éducation des mineurs sera également assuré dans les 2 mois suivant l'introduction de la demande. Pour l'accès au marché du travail, ce délai sera de 6 mois à compter de l'enregistrement, et non plus de l'introduction, de la demande d'asile.**

c) Un changement majeur : l'impossibilité de supprimer l'intégralité des conditions matérielles d'accueil sauf exceptions :

La directive impose de scinder l'actuelle allocation pour demandeur d'asile (ADA) en deux parties, dont l'une deviendrait « **allocation journalière** ».

Effet, au titre des sanctions possibles à l'encontre du demandeur, le retrait de l'ADA est aujourd'hui possible. Cependant, pour se conformer à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)¹, qui exige que l'État membre d'accueil garantisse un niveau de vie minimum au demandeur, la réforme ne prévoit plus qu'un seul cas de suppression totale des conditions matérielles d'accueil : en cas de manquement grave ou répété au règlement d'un centre d'hébergement ou comportement violent ou menaçant dans un centre d'hébergement.

Dans les autres situations justifiant une sanction du demandeur, seule « l'allocation journalière » pourra être retirée.

L'autre cas de retrait total de l'ADA est une mesure de cohérence au regard des règles « Dublin » : dès lors qu'un demandeur se voit notifier son transfert vers un autre État membre, la délivrance des conditions matérielles d'accueil sera arrêtée.

¹ CJUE, 19 mars 2019, *Jawo contre Bundesrepublik Deutschland*, C-163/17.

d) La position des institutions européennes et de la France :

La refonte de la directive « accueil » a été présentée le 13 juillet 2016, dans le cadre du « paquet asile », afin d'assurer un traitement plus équitable des demandeurs d'asile dans l'ensemble de l'Union européenne.

Au Parlement européen, la députée néerlandaise Sophie In't Veld fut désignée rapporteure. La commission LIBE adopta son rapport le 25 avril 2017, mais ce vote entraîna **un blocage** car la vision du Parlement était antagoniste à celle de la Commission et du Conseil. **Le rapport estimait que la position exprimée par ces derniers était « punitive »**. Il demandait l'accès des demandeurs d'asile au marché du travail dans les 2 mois de la présentation de leur demande (contre 9 mois aujourd'hui) et souhaitait interdire la rétention des enfants et des familles, et la fonder systématiquement sur une décision judiciaire. Il insistait enfin sur la **nécessité d'un accompagnement immédiat des mineurs** (proposition qui a été conservée par la suite). Le Parlement confirma sa position, le 17 mai 2017.

De son côté, le Conseil adopta son mandat de négociation, le 29 novembre 2017. Ce mandat estimait que les demandeurs devaient pouvoir bénéficier « d'un niveau de vie adéquat » et de conditions de vie comparables dans les États membres, que l'accès aux conditions matérielles d'accueil par un demandeur devait être assuré par l'État membre responsable de la prise en charge de la demande d'asile correspondante. Ce mandat confirmait aussi la nécessité, pour les demandeurs, de bénéficier de conditions matérielles d'accueil et de soins de santé, et d'un accès au marché du travail 9 mois après le dépôt de leur demande. **Il précisait cependant que les demandeurs pouvaient être tenus de couvrir ou de contribuer au paiement de leurs conditions matérielles d'accueil s'ils disposaient de moyens suffisants.**

Il ajoutait que les États membres pouvaient **restreindre la liberté de circulation des demandeurs sur leur territoire** (en leur imposant une zone d'hébergement spécifique) et, en cas de « fuite » ou de « risque de fuite », recourir à la rétention.

Le 14 juin 2018, malgré ces divergences, le Conseil et le Parlement européen parvenaient à un **accord provisoire** partiel sur la refonte de la directive « accueil ».

Cependant, dans la première phase des négociations du Pacte, le Parlement européen avait lié son accord sur les procédures à la frontière, à la refonte d'Eurodac et à l'instauration d'un mécanisme de relocalisations pérenne, à l'acceptation, par le Conseil, des textes relatifs à l'asile, dont la directive « accueil ».

Après l'accord intervenu en ce sens entre le Conseil et le Parlement, en juin 2022, **un accord final a été trouvé sur la directive, le 15 décembre 2022.**

Cet accord a fixé le délai d'accès au marché du travail par un demandeur à 6 mois (après la présentation de sa demande). Le droit à l'éducation et à la formation professionnelle a été confirmé. Tout comme la possibilité, pour l'État membre compétent, d'assigner un lieu de résidence précis au demandeur afin d'éviter tout « risque de fuite ». Le Parlement européen a adopté la directive remaniée, le 10 avril 2024, et le Conseil, le 14 mai 2024. La directive a été publiée le 22 mai 2024 et est entrée en vigueur le 14 juin 2024. Les États membres disposent de deux ans pour la transposer dans leur droit national.

8. Un mécanisme européen de solidarité inédit pour aider les États membres « sous pression migratoire »

a) Un mécanisme pérenne, renouvelé chaque année, et aux modalités d'application diversifiées

Selon le Haut-commissariat pour les Réfugiés (HCR), la réinstallation consiste, pour un pays, à accueillir des réfugiés sous un statut légal qui leur assure une protection internationale et, à terme, une résidence permanente.

Le règlement (UE) 2024/1351 instaure un mécanisme européen de solidarité afin d'organiser un soutien européen aux États membres « de première entrée » qui accueillent et traitent le plus grand nombre de demandes d'asile (Chypre ; Italie ; Grèce ; Espagne).

Pour cela, le règlement précité demande tout d'abord aux États membres de mettre en œuvre des accords avec les pays tiers « clefs » des routes migratoires, afin de favoriser la diminution des flux de migrants irréguliers vers l'Europe, et d'adopter des stratégies nationales de gestion de l'asile et de la migration.

En complément, l'Union européenne doit définir son soutien à ces initiatives nationales dans des stratégies quinquennales.

Mais la principale innovation du « Pacte » à cet égard est l'instauration d'un **cycle annuel de gestion de la migration et de l'asile** mobilisant les États membres et la Commission européenne.

Dans ce cycle :

a) **entre juin et septembre de l'année n-1**, les États membres doivent transmettre à la Commission européenne toutes les informations utiles pour lui permettre d'effectuer une évaluation globale de la situation ;

b) **au plus tard le 15 octobre de l'année n-1**, la Commission européenne publie **un rapport** décrivant les flux migratoires, réguliers et irréguliers, le contexte géopolitique, l'évolution des demandes d'asile etc.

c) sur la base du rapport précité, la Commission doit présenter une **décision d'exécution** désignant les États membres subissant « une pression migratoire », « un risque de pression migratoire » ou « une situation migratoire importante ». Les États membres « sous pression migratoire » pourront diminuer leur niveau de contribution au mécanisme et/ou bénéficier de la solidarité européenne.

d) toujours à la même période, la Commission européenne doit publier **une proposition de décision d'exécution du Conseil** définissant le contenu de la « réserve de solidarité » de l'Union européenne pour l'année à venir.

En pratique, cette solidarité se traduit par des engagements pris par les États membres, qui peuvent être :

- **des relocalisations**, sur leur territoire, de demandeurs d'asile ou de bénéficiaires de la protection internationale, présents dans les États membres subissant une « pression migratoire ». En lieu et place de ces relocalisations, en vertu d'un « mécanisme de compensation », un État membre peut accepter d'assurer temporairement l'examen des demandes d'asile relevant en principe d'un autre État membre « sous pression migratoire » ;

- **un appui financier**. En pratique, les contributions seront versées au budget de l'Union européenne et « fléchées » sur la mise en œuvre des initiatives prises au titre du mécanisme de solidarité ;

- **un soutien selon d'autres modalités** (ex : fournitures d'équipements, aide logistique...).

En pratique, le règlement précité prévoit que le niveau annuel de la réserve de solidarité doit être d'au-moins 30 000 relocalisations et de 600 millions d'euros (pour une année pleine), mobilisables à tout moment ;

e) **fin octobre de l'année n-1** : les représentants des États membres sont alors convoqués dans le cadre d'un **forum de haut niveau sur la migration**. Ce dernier examine alors le rapport et la recommandation de la Commission européenne et **arrête des conclusions** dans lesquelles les États membres définissent un chiffrage de référence global pour chaque mesure de solidarité et annoncent leurs contributions à la réserve de solidarité¹, calculées en fonction d'une clé de répartition² ;

f) sur cette base, **avant la fin de chaque année civile**, le Conseil adopte **un acte d'exécution** précisant le contenu des mesures de solidarité arrêtées pour l'année n ;

g) **au cours de l'année n**, la Commission européenne veille au respect de leurs engagements par les États membres.

Ce cycle de gestion annuel a débuté en 2025, sans attendre l'entrée en vigueur de l'ensemble du « Pacte ». Les constats et décisions de ce cycle sont détaillés en III) A) 3.

b) La position des institutions européennes et de la France

Comme déjà indiqué, avec les nouvelles procédures à la frontières, l'établissement d'un dispositif de relocalisations pérenne entre États membres a été un point difficile des négociations du « Pacte » entre 2020 et 2024.

C'est déjà cette question qui avait attisé les tensions entre États membres entre 2015 et 2018.

En effet, constatant, lors de la crise migratoire de 2015-2026, non seulement la défaillance des règles de « Dublin III » mais également des carences dans la coopération européenne (chaque État membre adoptant des décisions non concertées pour faire face aux urgences), la Commission européenne avait décidé de mettre en place **un système de relocalisations obligatoire**, pendant deux ans, concernant 160 000 demandeurs d'asile arrivés en Grèce et en Italie. Les États membres « de première entrée » avaient immédiatement soutenu la mise en œuvre du dispositif. Ce plan avait été ensuite adopté par le Conseil.

¹ En principe, ces engagements ne doivent pas être rendus publics. Des possibilités de réduction, totale ou partielle, de ces contributions sont possibles en faveur des États membres qui viendraient à faire eux-mêmes l'objet d'une pression migratoire. Par ailleurs, des compensations de responsabilité entre États pourront être mises en œuvre.

² La contribution de chaque État membre est calculée selon une clé de répartition fondée sur la taille de sa population (50 %) et sur son PIB (50 %).

Les États membres avaient fait des « promesses » d'accueil des demandeurs d'asile, non tenues. La France, par exemple, avait promis de relocaliser 5 940 personnes et en a effectivement accueilli 3 449 venant de Grèce et 330 d'Italie. Mais ce nombre diffère donc de celui qui était inscrit dans la décision du Conseil (19 174 pour la France). **En effet, la plupart des gouvernements estimait l'effort trop important**, alors même qu'ils avaient – dans leur majorité – soutenu le principe des relocalisations.

De plus, le **caractère obligatoire** du système, fondé sur des critères objectifs et quantifiables¹, et la volonté de la Commission de le transformer en mécanisme pérenne au sein du « paquet asile », avaient suscité l'opposition ferme des États membres du « groupe de Visegrad » (Hongrie ; Pologne ; République tchèque ; Slovaquie).

Des procédures d'infraction furent ouvertes par la Commission à l'encontre de ces États membres, afin de les contraindre à appliquer le plan européen, et, en contrepartie, la Slovaquie et la Hongrie, attaquaient ce dispositif devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), qui rejeta leurs recours. La Cour, à cette occasion, reconnut le caractère obligatoire du principe de solidarité².

Mais ces tensions ont perduré lors de la présentation du Nouveau Pacte sur la migration et l'asile en septembre 2020, et, en particulier, de la proposition de règlement sur la gestion de l'asile et de la migration, qui comprenait un mécanisme de solidarité (relocalisations ; aide financière ; « parrainages » pour des « retours ») mais exclusivement au profit des demandeurs d'asile débarqués dans le port d'un État membre, à la suite d'une opération de recherche et de sauvetage en mer.

En effet, les États membres « de première entrée » souhaitaient toujours la mise en œuvre de relocalisations et d'un soutien financier, au titre de la solidarité européenne, pendant que le « groupe de Visegrad » demandait avant tout un cadre européen luttant plus efficacement contre l'immigration irrégulière et assurant le « retour » des demandeurs d'asile déboutés.

Comme déjà indiqué, c'est la présidence française du Conseil de l'Union européenne, qui, le 10 juin 2022, débloqua des négociations arrêtées depuis plusieurs mois, en parvenant à mettre de côté les revendications d'une négociation des textes en « paquet », au profit d'une approche graduelle avec une « feuille de route » égrenant les engagements réciproques du Conseil et du Parlement européen pour adopter le « Pacte » et d'un mécanisme de solidarité volontaire.

¹ Démographie (40%) ; PIB (40%) ; nombre moyen de demandes d'asile antérieures (10%) ; taux de chômage (10%).

² CJUE, 6 septembre 2017, aff. C-643/15 et C-647/15, République slovaque et Hongrie (soutenues par la République de Pologne) contre Conseil de l'Union européenne.

En application de ce dernier (qui était valable pour un an), 21 États (dont 18 États membres et trois États associés) ont alors adopté une déclaration prévoyant un mécanisme de solidarité au profit des États membres en première ligne. D'autres États membres ont rejoint ensuite le mécanisme. Ce mécanisme volontaire reposait sur des contributions prenant la forme, soit de relocalisations, soit d'autres types de contributions, notamment financières.

Dans ce contexte, le Parlement européen, qui avait désigné M. Tomas Tobé (All. ; PPE) comme rapporteur, adopta son mandat de négociation. Dans ce rapport, les députés européens demandaient l'extension des mesures de solidarité à toutes les situations contribuant à l'ensemble des demandeurs d'asile et bénéficiaires de protection internationale, et la suppression des mesures de soutien (« parrainage ») aux opérations de « retour » parmi les actions de solidarité possibles.

Le Conseil a trouvé, à son tour, un compromis sur la proposition de règlement, le 8 juin 2023. C'est cet accord qui a fixé l'effort global de relocalisation à 30 000 par an au niveau de l'Union européenne. Il a fixé aussi la contribution financière à 20 000 euros par demandeur et précisé que les États membres pourraient aussi contribuer par un renforcement des capacités (personnel ou équipements). Enfin, conformément aux souhaits de la France, qui craignait une mainmise de la Commission européenne sur le dispositif, ce sont bien les États membres au sein du Conseil qui décideront en dernier ressort de l'importance et des modalités de l'effort à fournir au sein de la réserve européenne de solidarité.

Un accord en trilogue a été trouvé par le Conseil et le Parlement européen, le 20 décembre 2023. Le Parlement européen a adopté définitivement la réforme, le 10 avril 2024, et le Conseil a fait de même, le 14 mai 2024. Le nouveau règlement a été publié le 22 mai 2024. Il sera applicable, le 1^{er} juillet 2026.

9. Un nouveau cadre de réinstallation pour les réfugiés

(1) La France arrive au deuxième rang des États membres de l'Union européenne pour la mise en œuvre des réinstallations

La France mène une politique active de réinstallation puisqu'elle atteint le deuxième rang de l'Union européenne à cet égard. Ce programme est aussi financé par des fonds européens à hauteur de 10 000 euros par personne.

Selon le HCR, en 2025, la France a réinstallé 1 000 réfugiés sur son territoire. Cependant, les autorités françaises ont souhaité diminuer cette contribution à 600 réfugiés réinstallés chaque année pour 2026 et 2027, formalisée dans une décision du Conseil¹.

En pratique :

- la France accueille chaque année des réfugiés protégés par le HCR dans des pays tiers d’Afrique subsaharienne et du Moyen Orient. Les services de sécurité du ministère de l’Intérieur et l’OFPRA se déploient dans ces pays pour mener des entretiens visant à sélectionner les candidats à la réinstallation. Les réfugiés sont ensuite pris en charge jusqu’à leur arrivée en France par l’Organisation internationale pour les migrations (OIM) ;

- **à leur arrivée, les réfugiés sont réinstallés à leur arrivée sur l’ensemble du territoire national**, sauf en Ile-de-France et en Corse, selon une clé de répartition. Ils sont alors confiés à des opérateurs associatifs, qui, avant leur arrivée, ont été chargés de repérer des logements disponibles ;

- dans l’année qui suit cette arrivée, les opérateurs précités vont **accompagner** les réfugiés dans tous les actes de la vie administrative, afin que ces derniers soient autonomes au terme de la période ;

- plus particulièrement, les opérateurs s’assurent de l’accès des réfugiés à une formation linguistique et professionnelle à l’emploi, aux droits sociaux², à la scolarité³ ou à une reprise d’études, et à un logement⁴ ;

- les réfugiés réinstallés de plus de 16 ans sont également convoqués par l’OFII afin de signer le **contrat d’intégration républicaine** et de bénéficier de cours de français.

¹ *Décision d’exécution (UE) 2025/2628 du Conseil du 18 décembre 2025 relative au plan de l’Union pour la réinstallation et l’admission humanitaire (2026-2027).*

² *L’accès aux droits sociaux se fait dans les mêmes conditions que pour les citoyens français.*

³ *Les enfants réfugiés sont ainsi autorisés à accéder au système éducatif national, dans les mêmes conditions que les citoyens français (début de l’obligation scolaire à 3 ans et fin à 16 ans). Il en va de même pour les bénéficiaires adultes. Entre 16 et 18 ans, les réfugiés sont soumis à une obligation de formation.*

⁴ *Les réfugiés peuvent demeurer dans un centre d’accueil pendant trois mois (cette période pouvant être prolongée de trois mois supplémentaires). Pour les personnes vulnérables, ce séjour peut être prolongé avec l’accord de l’OFII. La France a développé un programme d’accueil spécifique pour ces personnes comprenant 10 918 places d’accueil (fin 2023). 500 places supplémentaires devaient être mises à disposition en 2024.*

En particulier, **l'intégration des réfugiés par le travail dans la société française est une priorité**. Les conditions d'accès des réfugiés au marché du travail sont les mêmes que celui des citoyens français. Ils bénéficient cependant d'un programme spécifique d'accompagnement global et individualisé vers un emploi et un logement durable (AGIR), pour être formés aux métiers en tension.

(2) Le nouveau cadre de réinstallation de l'Union européenne

Avec le règlement (UE) 2024/1350, l'Union européenne dispose désormais d'un **cadre permanent et d'une procédure harmonisée** pour la réinstallation dans l'ensemble des 27 États membres, afin de remplacer les programmes de réinstallation ad hoc existants.

Le cadre de l'Union européenne pour la réinstallation tend ainsi :

- à installer des **voies d'accès légales et sûres** à l'Union européenne et à réduire le risque de flux massifs de migrants irréguliers sur le long terme ;
- à faire respecter des **règles communes** pour la réinstallation et l'admission humanitaire ;
- à organiser la contribution des 27 États membres aux initiatives de réinstallation et d'admission humanitaire prises au **niveau mondial** ;
- à appuyer les **pays tiers** qui accueillent de nombreuses personnes ayant besoin d'une protection internationale.

Conformément au nouveau cadre, le Conseil adoptera un **plan de l'Union européenne en matière de réinstallation et d'admission humanitaire d'une durée de deux ans**, sur la base d'une proposition de la Commission.

Ce plan doit comprendre :

- le nombre total maximum de personnes à admettre ;
- des précisions sur les modalités de participation des États membres à l'effort de réinstallation.

L'Union européenne s'en remet au HCR pour déterminer les régions ou pays tiers à partir desquels la réinstallation dans l'Union européenne doit être effectuée.

Un soutien financier européen aux États membres est également prévu (10 000 euros par réinstallation et 6 000 euros par admission humanitaire).

b) La position des institutions européennes et de la France

Constatant la diversité et l'absence de coordination entre les programmes nationaux de réinstallation des États membres, l'Union européenne avait pris l'engagement, dans son agenda européen sur les migrations (2015), de définir une politique pérenne de réinstallation des réfugiés. Voilà pourquoi, le 13 juillet 2016, la Commission européenne a présenté une **proposition de cadre européen pour la réinstallation**. L'objectif était de compléter les programmes existants par l'établissement de définitions harmonisées, ainsi que de règles communes pour l'admission des réfugiés, pour la prise de décision sur le nombre de réfugiés à « réinstaller », et par la mise en place d'un soutien financier européen.

Au Parlement européen, M. Malin Björk (Suède ; GUE/NGL) fut désigné rapporteur et, en octobre 2017, le Parlement européen accepta d'ouvrir des négociations avec le Conseil sur les bases suivantes : nécessité, pour les États membres, de fournir une solution durable aux réfugiés comprenant la délivrance de titres de séjour permanents ; accroissement des efforts de réinstallation afin que l'Union européenne assume au moins 20 % des efforts demandés par le HCR au niveau mondial ; la réinstallation devait être un programme humanitaire et ne pas dépendre des autres questions migratoires en discussion ; le HCR devait être confirmé comme principale instance de détection et de sélection des réfugiés réinstallés ; les plans de réinstallation devaient être mis en place pour une durée de deux ans ; le soutien financier européen doit s'élever à 10 000 euros par personne réinstallée.

Le 15 novembre 2017, le Conseil adopta son mandat de négociation comprenant la mise en œuvre de plans de réinstallation d'une durée de deux ans (avec le nombre maximal de personnes, des priorités géographiques...), prévoyant deux types d'admission (réinstallation et admission humanitaire) et demandant le caractère volontaire de la participation des États membres.

Le Conseil et le Parlement européen parvinrent ensuite à un accord politique en trilogue, le 13 juin 2018. Mais, lors du dernier vote solennel, le Conseil n'approuva pas l'accord, du fait de l'insistance de certains États membres à obtenir un compromis sur l'ensemble du « paquet asile ».

Afin de briser cette logique et de parvenir « débloquer » les négociations, la présidence française du Conseil fit adopter, d'une part, une « déclaration sur un mécanisme de solidarité volontaire » et, d'autre part, une « feuille de route » précisant les engagements réciproques du Conseil et du Parlement européen dans le vote des textes du « Pacte », en juin 2022.

Ce faisant, Conseil et Parlement européen purent s'accorder définitivement sur le texte, le 15 décembre 2022.

Le Parlement européen a adopté définitivement la réforme, le 10 avril 2024, et le Conseil a faite de même, le 14 mai 2024. Le texte a été publié au Journal officiel, le 22 mai 2024. Il sera applicable, le 1^{er} juillet 2026.

En pratique, comme le résume le plan de la France pour la mise en œuvre du « Pacte » (p 67), l'application du nouveau cadre européen ne nécessitera pas de modification juridique d'ampleur.

Toutefois, comme le précise le plan précité, notre pays ne dispose pas toujours du nombre de places d'hébergement et de lits d'hôpitaux en nombre souhaité : « compte tenu de la pression s'exerçant sur ses capacités hospitalières, la France priorise ces dernières années les réfugiés dont les pathologies peuvent être prises en charge. En outre, elle ne peut que sélectionner les ménages dont la taille permet d'identifier un logement adapté, dans un contexte de saturation du parc immobilier. »¹

D. DES RÈGLES ET DES PROCÉDURES SPÉCIFIQUES EN CAS DE CRISE

Le règlement (UE) 2024/1359 vise, comme le précise son intitulé, à « faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure dans le domaine de la migration et de l'asile. »

1. L'instauration d'une procédure de reconnaissance de l'existence d'une crise ou d'une situation de force majeure

Le règlement commence par définir les notions de crise² et de force majeure³, qui visent en particulier, les situations d'instrumentalisation⁴ des flux migratoires.

Il prévoit également qu'il revient à la Commission européenne, dans les deux semaines suivant le déclenchement d'une crise, de reconnaître l'état de « crise » ou de « force majeure » par une décision d'exécution.

2. La reconnaissance de l'état de crise permet le déclenchement de mesures dérogatoires ou spécifiques

Ayant reconnu un état de crise ou de force majeure, la Commission européenne devra alors également adopter une décision d'exécution du Conseil pour prévoir l'application de mesures dérogatoires et/ou le déclenchement d'un plan d'urgence.

¹ Plan national de mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile, p 64-65.

² Situation exceptionnelle d'arrivées massives, par voie terrestre, aérienne ou maritime, de ressortissants de pays tiers ou d'apatrides dans un État membre, de telle sorte que le système d'asile, d'accueil ou de retour devienne inopérant.

³ Circonstances anormales et imprévisibles qui échappent au contrôle d'un État membre (ex : pandémie ; catastrophe naturelle) et qui empêchent cet État de se conformer à ses obligations issues du Pacte.

⁴ Situation dans laquelle un pays tiers ou un acteur non étatique hostile encourage ou facilite le déplacement de ressortissants de pays tiers et d'apatrides vers les frontières extérieures ou vers un État membre.

Puis, dans un délai de deux semaines, le Conseil de l'Union européenne devra évaluer ces propositions, et adopter la décision d'exécution précitée, le cas échéant modifiée par lui, autorisant les mesures dérogatoires de son choix et établissant un plan de réponse de solidarité.

En cas de crise migratoire ou de force majeure, les États membres pourront ainsi :

- être soutenus par des ressources humaines et expertises en provenance des autorités nationales ou européennes qui peuvent les mettre à disposition, ainsi que des renforts de l'agence européenne de l'asile ;

- **bénéficiaire de délais allongés** pour mettre en œuvre la procédure de « filtrage » (délai allongé de cinq jours), l'enregistrement des demandes d'asile (délai allongé, de 7 jours à 4 semaines), ou la procédure de retour (délai allongé de huit semaines pour la rétention des migrants concernés, et même possibilité d'un délai additionnel pour l'organisation de leurs opérations de retour). **Il en ira de même pour la mise en œuvre de la procédure d'asile à la frontière, qui passera alors de 12 à 18 semaines ;**

- **déroger aux règles de droit commun** (possibilité d'étendre la procédure d'asile à la frontière aux personnes issues d'un pays dont les ressortissants ont un taux de reconnaissance à l'échelle de l'Union européenne, inférieur ou égal à 50 %) ;

- **être déchargés temporairement de leurs obligations en matière de traitement des demandes d'asile et solliciter la mise en œuvre d'un plan de réponse de solidarité.** Ce dernier sera déclenché par le Conseil, sur recommandation de la Commission européenne, et mettra en œuvre les moyens non utilisés du mécanisme de solidarité ainsi que ceux des agences européennes compétentes (Frontex ; agence européenne de l'asile ; Europol), et, si nécessaire, décidera de mesures complémentaires (relocalisations ; contributions financières...) sur la base de contributions des États membres.

La mise en œuvre de ces mesures devra être nécessaire et proportionnée. Elles s'appliqueront en principe pendant une durée de 3 mois, quatre fois prorogable (donc, 12 mois au maximum).

En outre, les **nouvelles stratégies quinquennales nationales des États membres**, prévues par le règlement (UE) 2024/1351, devront comprendre des mesures préventives destinées à assurer un niveau suffisant de préparation et à réduire les risques de crise.

Enfin, les États membres, le Parlement européen, la Commission européenne, les agences de l'Union européenne et le HCR devront coopérer étroitement.

3. La position des institutions européennes et de la France

Lors de la présentation du « Pacte », le 23 septembre 2020, la Commission européenne a présenté le règlement « gestion de crise » afin d'anticiper toute nouvelle situation d'afflux massif de migrants vers l'Europe en organisant la solidarité et en assouplissant les délais.

Le Parlement européen a ensuite désigné le président de sa commission LIBE, l'Espagnol Juan Fernando Lopez de Aguilar (S/D) en tant que rapporteur du texte. Son rapport a insisté sur la nécessité de faire de la solidarité européenne, une règle dans toutes les procédures de migration et d'asile en cas de crise, et non une exception. Le Parlement européen a ensuite adopté son mandat de négociation, le 20 avril 2023.

Au Conseil, l'examen du texte a commencé seulement le 20 décembre 2022. Un avis du service juridique du Conseil daté de février 2021, incita les États membres à examiner la proposition simultanément à un autre texte relatif à la lutte contre l'instrumentalisation des flux migratoires, et à insérer les situations d'instrumentalisation dans la notion de « crise ».

Mais les négociations ont peu avancé jusqu'à une réunion d'arbitrage entre les représentants de la présidence espagnole du Conseil et ceux du Parlement européen, le 20 septembre 2023, qui permit l'adoption du mandat de négociation du Conseil, le 4 octobre 2023.

Conseil et Parlement européen ont ensuite trouvé un accord sur cette réforme en trilogue, le 20 décembre 2023. Ce texte a ensuite été définitivement adopté par le Conseil, le 8 février 2024, et par le Parlement européen, le 10 avril 2024. Il a été publié au Journal officiel, le 22 mai 2024. Il sera applicable à compter du 1^{er} juillet 2026.

E. DE NOMBREUSES DISPOSITIONS DU PACTE LAISSENT UNE RÉELLE MARGE D'APPRÉCIATION AUX ÉTATS MEMBRES

Lors de son audition précitée, le ministre de l'Intérieur, M. Laurent Nuñez, a précisé que les textes du Pacte comprenaient « environ 150 clauses optionnelles » (ou « *may clauses* ») qu'il reviendra ou non à la France d'activer.

Malheureusement, la liste intégrale de ces clauses n'a pas été communiquée au Sénat à ce stade. Vos rapporteurs ont procédé au recensement des principales dispositions concernées, qui soulignent que les États membres ont effectivement une latitude importante dans la mise en œuvre de certains dispositifs du Pacte (voir la liste de ces clauses optionnelles en annexe du présent rapport).

1. Sur les procédures à la frontière et Eurodac

Ainsi, dans le cadre du « filtrage », le règlement (UE) 2024/1356 confirme la possibilité, pour un État membre, de placer une personne soumise au « filtrage » en rétention après appréciation au cas par cas (article 8). Il précise aussi que le mécanisme indépendant de contrôle du respect des droits fondamentaux peut faire appel à des organisations non gouvernementales mais n'y est pas contraint (article 10).

Dans le cadre du « retour à la frontière », prévu par le règlement (UE) 2024/1349, les États membres pourront accorder un délai de départ volontaire (jusqu'à 15 jours) (sauf risque de fuite, menace à l'ordre public ou demande abusive) et pourront écarter l'application de la directive 2008/115/CE (qui être prochainement remplacée par le règlement « retour ») aux étrangers faisant l'objet d'un refus d'entrée à la frontière, si ces derniers bénéficient de garanties équivalentes (article 4).

Et, comme l'a rappelé le ministre de l'Intérieur lors de son audition au Sénat, le 29 avril dernier, les articles 13 et 14 du règlement (UE) 2024/1358 (« Eurodac ») donnent la possibilité aux États membres, de prévoir des mesures administratives (y compris le recours à la contrainte en dernier ressort), pour assurer le relevé des données biométriques des personnes (sauf si la personne est vulnérable). Concernant les mineurs, Un « degré proportionné de contrainte » peut être utilisé par les États membres pour relever les données biométriques des mineurs, lorsque cela est permis par le droit de l'UE ou le droit national.

2. Sur les procédures d'asile

La directive (UE) 2024/1346 précise que les États membres peuvent adopter des mesures plus favorables que le droit de l'Union européenne en matière d'accueil des demandeurs d'asile (article 4).

Les États membres peuvent aussi assigner un demandeur d'asile à résidence, ont la possibilité de lui fournir un logement et peuvent subordonner l'octroi de conditions matérielles d'accueil aux demandeurs, à la condition que les demandeurs n'aient pas de moyens suffisants (articles 9 et 19).

Conformément au règlement (UE) 2024/1351 (« gestion »), un État membre peut décider d'examiner une demande de protection internationale présentée sur son territoire, même si cet examen ne lui incombe pas (article 35). De même, chaque État membre choisit librement le type de contribution qu'il souhaite fournir à la réserve européenne de solidarité et peut s'engager à fournir des mesures alternatives de solidarité (ex : soutien d'experts...) (article 57).

Les États membres qui acceptent de prendre en charge des personnes relocalisées, peuvent exprimer des préférences raisonnables pour les profils de ces personnes (vulnérabilités, liens familiaux...) et laisser ensemble un demandeur et un membre de sa famille, si celui-ci est dépendant (articles 34 et 67).

Conformément au règlement (UE) 2024/1348 (« procédure »), les États membres peuvent décider d'appliquer les dispositions de ce règlement à des personnes ayant effectué des demandes de protection et relevant d'un statut humanitaire national (article 2) et d'accorder une assistance juridique et une représentation juridique gratuites à un demandeur d'asile, dans le cadre de la procédure administrative de traitement de la demande (article 15). Ils peuvent aussi décider de faire exception au droit du demandeur de rester sur le territoire national pendant la procédure administrative, dans certains cas (danger pour la sécurité nationale, extradition, demande abusive) (article 10).

De même, c'est en fonction du droit national des États membres, qu'un mineur accompagné pourra ou non, introduire une demande en son nom propre (article 32). Dans des cas strictement limités (danger pour la sécurité ; ressortissant d'un « pays d'origine sûr »), un État membre pourra également appliquer la procédure d'asile accélérée à des mineurs (article 42).

Plus généralement, le texte confirme le caractère optionnel du recours aux concepts de « pays d'origine sûrs » et de « pays tiers sûrs » (article 64) et prévoit, outre les cas déjà mentionnés d'application obligatoire de la procédure d'asile à la frontière, qu'un État membre peut décider de l'appliquer à d'autres cas (article 43).

3. La nécessité d'un dialogue entre le Gouvernement et le Parlement sur l'activation des « clauses optionnelles » du Pacte

Lors de son audition devant le Sénat, le ministre de l'Intérieur a indiqué réfléchir au meilleur moyen d'associer le Parlement à la réflexion du Gouvernement sur ces options.

La commission des affaires européennes demande la communication de la liste intégrale de ces clauses et la mise en place d'un dispositif de partage d'informations avec le Parlement à leur sujet (recommandation n° 3).

III. LE PACTE SUR LA MIGRATION ET L'ASILE DOIT DÉSORMAIS S'APPLIQUER EN FRANCE LE 12 JUIN 2026

A. UNE PHASE DE TRANSITION DE DEUX ANS POUR LA MISE EN ŒUVRE DÉFINITIVE DU PACTE

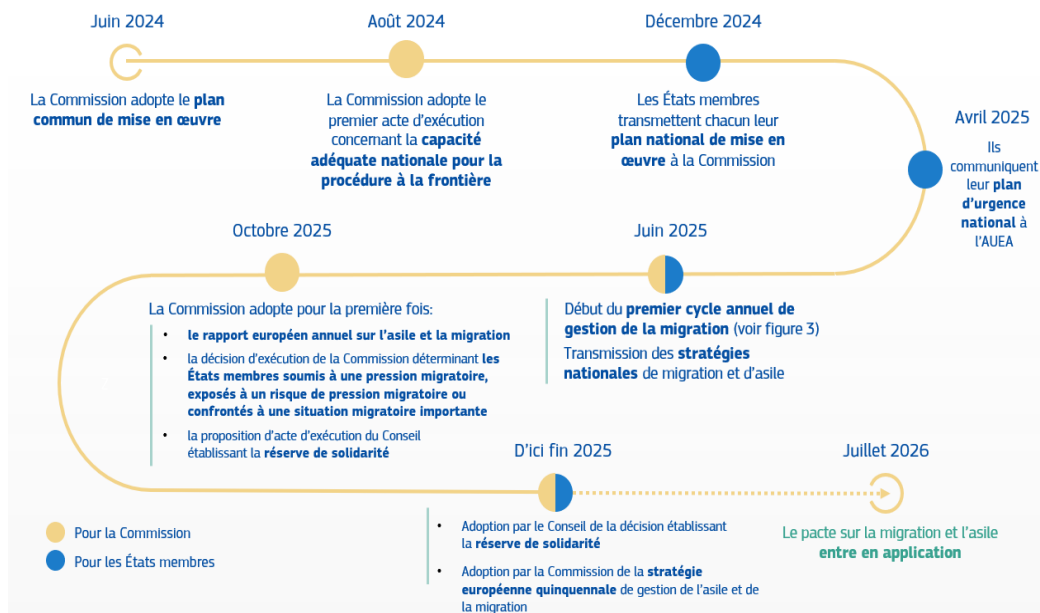
1. Le calendrier d'entrée en application des textes du Pacte

Textes :	Réformes :	Date d'application effective
Règlements (UE) 2024/1356 et 2024/1352 du 14 mai 2024	Instauration d'un « filtrage » aux frontières extérieures	12 juin 2026
Règlement (UE) 2024/1358 du 14 mai 2024	Refonte du système Eurodac	12 juin 2026 (sauf pour l'insertion des données relatives aux bénéficiaires de la protection temporaire dans les États membres, applicable en 2029)
a) Règlements (UE) 2024/1351 et 2024/1358 du 14 mai 2024 ; b) Directive (UE) 2024/1346 du 14 mai 2024.	a) Droit au maintien des demandeurs d'asile sur le territoire des États membres ; b) Actualisation des conditions d'accueil des demandeurs d'asile.	1 ^{er} juillet 2026 pour le 2024/1351 Entrée en vigueur de la directive en juin 2024. Les États membres disposaient de deux ans pour la

		transposer en droit français.
Règlement (UE) 2024/1348 du 14 mai 2024	Modernisation des procédures d'asile	12 juin 2026
Règlement (UE) 2024/1349 du 14 mai 2024	Institution d'une procédure de retour à la frontière	12 juin 2026
Règlement (UE) 2024/1351 du 14 mai 2024	-Raccourcissement général des délais de procédure ; -Réforme du règlement « Dublin III » relatif aux critères de prise en charge des demandeurs d'asile ;	1 ^{er} juillet 2026
Règlement (UE) 2024/1351 du 14 mai 2024	Mécanisme de solidarité /Création d'une réserve annuelle de solidarité (relocalisations ; soutien financier ou logistique)	12 juin 2026
Règlement (UE) 2024/1359 du 14 mai 2024	Adaptation des règles migratoires en cas de crise	1 ^{er} juillet 2026
Règlement (UE) 2024/1350 du 14 mai 2024	Cadre européen de réinstallation	1 ^{er} juillet 2026

2. Deux années de préparation à la mise en œuvre effective du Pacte

a) Un calendrier de préparation précis



Source : Plan commun de mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile (juin 2024).

Conscients des défis juridiques, financiers et logistiques, imposés par la mise en œuvre du Pacte, les négociateurs européens ont eu la prudence de prévoir – sauf exceptions limitées – une application de ses dispositions à compter du 12 juin 2026 (voir tableau en III) A) 1)). Une période de transition de deux ans a donc été prévue.

b) *Un plan commun de mise en œuvre décliné en plans nationaux, et un soutien financier européen insuffisant*

(1) Le plan commun de mise en œuvre du Pacte

Afin de « traduire les actes législatifs qui composent le Pacte en une réalité opérationnelle », en maintenant un « esprit de confiance mutuelle renforcée » entre les États membres¹, l'article 84 du règlement (UE) 2024/1351 (« gestion ») a prévu que la Commission européenne devait adopter un « **plan commun de mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile** » afin de guider les États membres dans leur phase de préparation du Pacte, par des conseils de méthode, par un calendrier clair comprenant des objectifs intermédiaires et par le rappel de la nécessité d'avancer sur l'ensemble des textes, ces derniers étant interdépendants².

Toujours selon le règlement « gestion » précité, le plan commun devait simultanément être **décliné en 27 plans nationaux**, afin de donner une souplesse aux États membres pour adapter les exigences du Pacte à leurs réalités nationales. Ces plans devaient être présentés au plus tard, le 12 décembre 2024.

En pratique, la Commission a publié son « plan commun » dès le 12 juin 2024, afin de laisser un maximum de temps aux États membres pour établir leur plan national.

Ce plan distingue dix « piliers » ou éléments constitutifs du Pacte qu'il faut mettre en œuvre : un système d'information Eurodac rénové ; de nouvelles procédures aux frontières ; de nouvelles conditions d'accueil des demandeurs d'asile ; des procédures d'asile harmonisées ; l'importance de systèmes de « retour » qui fonctionnent ; des règles actualisées de responsabilité pour la prise en charge des demandeurs d'asile ; un mécanisme européen de solidarité ; des normes et des procédures adaptées pour faire face aux situations d'urgence et aux crises ; des garanties et des droits renforcés pour les demandeurs d'asile ; une refonte du cadre européen de réinstallation, d'inclusion et d'intégration.

Il demandait aux États membres, au sein d'un groupe de travail interministériel, de :

- réexaminer leurs cadres juridiques nationaux ;

¹ *Plan commun de mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile, communication COM(2024) 251 final du 12 juin 2024 de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économie et social européen et au Comité des régions, p 1.*

² *Le plan commun souligne ainsi que le Pacte n'est pas un « système à la carte. Tous les éléments constitutifs, qui sont interdépendants, doivent être mis en œuvre. » (p 5).*

- réexaminer et adapter, si besoin est : les structures organisationnelles actuelles ; les outils d'information disponibles ; les capacités existantes, en particulier dans le domaine des ressources humaines, par des plans de recrutement et de formation, et en infrastructures et équipements ;

- déterminer les activités qui sont prises en charge par des tiers (associations, ONG, avocats...).

La Commission européenne a pris de son côté deux engagements de trois ordres dans ce plan commun.

Tout d'abord, la Commission a confirmé aux États membres que ses services ainsi que ceux des agences européennes concernées par le Pacte (Frontex ; agence européenne de l'asile ; agence eu-LISA, en charge des systèmes d'information de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ)), les aideraient dans l'élaboration et la mise en œuvre de leur plan national. Les principales réalisations, conformes aux engagements du plan commun, sont résumées dans le tableau ci-dessous :

Piliers du Pacte	Principales actions de soutien de l'Union européenne aux États membres
Règlement Eurodac	<u>Commission</u> : Adoption de l'acte d'exécution prévu par le règlement et mise à jour des actes délégués et d'exécution adoptés dans les textes relatifs aux autres systèmes d'information européens (SIS ; VIS...).
Règlement « gestion »	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Commission, avec l'appui de Frontex et de l'agence européenne de l'asile (AUEA)</u> : élaboration de modèles pour les procédures à la frontière ; - <u>AUEA</u> : orientations sur les mesures de substitution efficaces à la rétention et modules de formation.
Directive « accueil »	<u>AUEA</u> : institution d'un réseau reliant les services nationaux responsables de l'accueil des demandeurs d'asile, mise à jour des supports d'information et des formations, transmission d'informations sur les pays d'origine.

<p>« Retour »</p>	<p>- <u>Commission</u> :</p> <p>Présentation d'une refonte de la directive « retour », effective le 11 mars 2025 ;</p> <p>Élaboration d'orientations sur la numérisation des procédures de « retour » (en principe, une initiative normative doit être présentée à ce sujet par la Commission au cours de cette année) ;</p> <ul style="list-style-type: none">- Désignation d'un « coordinateur de l'Union européenne chargé des retours » ;- Renforcement de la coopération entre États membres, Commission et service européen pour l'action extérieure (SEAE), en « Équipe Europe » pour négocier avec les pays tiers, la réadmission de leurs ressortissants en situation irrégulière ;
<p>Responsabilité</p>	<p>- <u>Commission</u> : adoption des actes d'exécution prévus sur la partie « responsabilité » du règlement « gestion » ;</p> <ul style="list-style-type: none">-Réunions du groupe d'experts « Dublin » pour s'assurer de la bonne application des nouvelles règles ;-Mise à niveau technique et opérationnelle de l'application informatique « DubliNet », qui est utilisée pour les échanges relatifs à la prise en charge des demandeurs d'asile.
<p>Solidarité</p>	<p>- <u>Commission</u> : présentation du premier rapport annuel sur la situation migratoire et de l'asile dans l'Union européenne (effectif le 11 novembre 2025) ;</p> <ul style="list-style-type: none">- Présentation du premier acte d'exécution établissant les États membres soumis à une « pression migratoire » (le 11 novembre 2025) ;- Désignation d'un coordinateur européen en matière de solidarité.
<p>Règlement « crise »</p>	<p><u>Commission et AUEA</u> : soutien aux États membres dans leur élaboration de plans d'urgence en matière d'accueil et d'asile ;</p>

Réinstallation	<u>Commission</u> : présentation d'un plan biennal de l'Union européenne pour la réinstallation et l'admission humanitaire (effectif le 18 décembre 2025).
----------------	--

(2) Des plans nationaux ont décliné le plan commun dans les 27 États membres

Les États membres ont, comme le demandait le plan commun de mise en œuvre du Pacte, décliné les lignes directrices de ce dernier en **27 plans nationaux**, présentés en décembre 2024.

Le plan national de la France a été remis à la Commission européenne, le 20 décembre 2024. La commission des affaires européennes regrette que ce plan n'ait fait l'objet d'aucun partage d'informations avec le Parlement. Ce plan :

a) identifie les acteurs administratifs et judiciaires qui sont principalement concernés par la mise en œuvre du Pacte (ex : GUDA des préfectures ; OFPRA ; CNDA...);

b) définit quatre **grands enjeux** de la mise en œuvre du Pacte pour la France. Ces enjeux sont les suivants : un renforcement des frontières extérieures de l'Union européenne ; des procédures plus efficaces : une accélération des procédures d'asile et une refonte du système Dublin ; un cadre de gestion et de solidarité adaptable et pérenne au niveau de l'Union européenne ; des garanties accrues à l'égard des demandeurs ;

c) décrit les étapes et les défis de la préparation à l'application du Pacte en France, pour chaque « pilier » déjà évoqué (l'analyse des principaux défis se situe en III) B) ;

d) dans une annexe budgétaire, estime les dépenses induites par cette phase de préparation à la mise en œuvre du Pacte : 508,3 millions d'euros sur la période de transition 2025-2027 (169,7 millions d'euros en 2025 ; 122,1 millions d'euros en 2026 et 216,5 millions d'euros en 2027).

(3) Un financement européen nécessaire mais...insuffisant

Le plan commun de mise en œuvre du Pacte a également confirmé que les États membres pourraient compter sur un soutien financier de l'Union européenne, venant compléter leurs budgets nationaux, pour couvrir les dépenses relatives à la mise en œuvre du Pacte.

Comme cela vient d'être précisé, pour la France, ces coûts ont été estimés, en décembre 2024, à 508,3 millions d'euros entre 2025 et 2027.

¹ Annexe au plan national de la France pour la mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile (décembre 2024).

Afin de faire face à ces dépenses, le plan commun a précisé que les États membres pouvaient solliciter plusieurs fonds européens.

La première source de financement évoquée est logiquement **le fonds asile, migration et intégration (ou FAMI)**, fonds européen explicitement dédié à ces politiques. Pour la période 2021-2027, il a été doté d'une enveloppe de **9,88 milliards d'euros**, auxquels il faut ajouter 2 milliards d'euros additionnels obtenus lors de la révision « à mi-mandat » du Cadre financier pluriannuel 2021-2027.

Pour 2028-2034, la Commission européenne a proposé de doter le FAMI de **11, 97 milliards d'euros**¹. Mais le montant finalement arrêté dépendra des négociations du CFP 2028-2034.

Sur 2021-2027, la France doit bénéficier d'un montant de 964 millions d'euros au titre du FAMI, dont 211 pour la politique d'asile, 295 pour la politique migratoire (hors retour), 283 pour les opérations de « retour » d'étrangers en situation irrégulière, et 121 pour la solidarité².

Le deuxième outil pouvant être sollicité par les États membres au titre de la préparation du Pacte est **l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas (IGFV)**.

Sur la période 2021-2027, il a été doté de 5,24 milliards d'euros. La France est destinataire de 215 millions d'euros sur ce programme, dont 148 destinés à la gestion des frontières et 46, à la politique des visas³. Là encore, le montant disponible sur la période post-2027 dépendra des négociations globales du CFP 2028-2034.

Dans ce contexte, les moyens financiers européens sont insuffisants pour couvrir toutes les demandes de soutien des États membres.

En effet, le plan commun lui-même (p 57) affirme que « les ressources supplémentaires provenant de l'examen à mi-parcours des programmes (budgétaires) et de la révision du CFP ne couvriront pas la totalité des besoins prévus (pour la mise en œuvre du Pacte). »

Il conseille donc aux États membres de « soutenir la mise en œuvre du pacte au moyen de fonds de la politique de cohésion, qui ont déjà joué un rôle déterminant dans la mise en œuvre de la protection temporaire des personnes fuyant la guerre d'agression par la Russie en Ukraine. »

¹ Proposition de règlement COM(2025) 540 final.

² Selon les documents budgétaires, les 54 millions d'euros restants doivent être dédiés à des mesures d'assistance technique.

³ Proposition de règlement COM(2025) 541 final. 9 millions d'euros sont également prévus pour des actions spécifiques et 12 millions d'euros, pour des mesures d'assistance technique.

Cette fongibilité des fonds de la politique de cohésion au profit des politiques migratoire et d'asile, mais aussi de sécurité, de défense et de compétitivité, doit être encore facilitée par la nouvelle architecture du budget pluriannuel de l'Union européenne, le CFP pour la période 2028-2034. En effet :

- les crédits de la politique de cohésion seraient rassemblés au sein d'une même rubrique budgétaire (**rubrique 1**), avec ceux de la politique agricole commune (PAC), de la politique commune de la pêche (PCP) et des politiques d'immigration et d'asile ;

- l'octroi de ces crédits serait conditionné par l'adoption préalable, par les États membres, de **plans de partenariat nationaux et régionaux (PPNR)**, qui obligeraient (en l'état des textes en cours de négociations) les États membres à intégrer des actions en faveur du soutien aux capacités de défense et de sécurité ;

- à l'exception des crédits prévus pour les régions les moins développées, **les montants prévus au titre de la politique de cohésion ne seraient pas « fléchés »** et seraient donc totalement fongibles au profit d'autres priorités, dont la politique migratoire.

Pour rappel, dans sa proposition de résolution européenne n° 531 (2025-2026) sur le Cadre financier pluriannuel (CFP) 2028-2034 en date du 9 avril 2026, la commission des affaires européennes du Sénat a critiqué une telle évolution alertant « sur le risque que la politique de cohésion soit (...) détournée de son objectif principal, à savoir la réduction des écarts de développement entre régions européennes. », affirmant que « la politique de cohésion ne (pouvait) pas être sacrifiée par les nouvelles priorités de l'Union européenne en matière de défense et de compétitivité », et soulignant que cette politique « ne (pouvait) servir, comme lors du CFP 2021-2027, de variable d'ajustement pour répondre aux crises qui frappent l'Union. »¹

¹ Paragraphes 54 et 55 de la proposition de résolution européenne n°531 (2025-2026) du 9 avril 2026, des sénatrices Christine Lavarde et Florence Blatrix-Contat, au nom de la commission des affaires européennes, relative aux négociations sur le Cadre financier pluriannuel (CFP) 2028-2034.

En conséquence, la commission des affaires européennes émet l'observation suivante : La commission des affaires européennes du Sénat souligne l'insuffisance du soutien financier de l'Union européenne à la mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile, et constate que la Commission européenne elle-même en a pris acte dans son plan commun de mise en œuvre du Pacte, présenté en juin 2024. En cohérence avec sa proposition de résolution européenne n° 531 (2025-2026) du 9 avril 2026 sur le CFP 2028-2034, elle regrette profondément que la Commission incite les États membres à utiliser les crédits de la politique de cohésion pour répondre dans l'urgence aux dépenses de la politique migratoire et d'asile, comme à celles des politiques de défense, de sécurité ou de compétitivité. Elle déplore ce détournement de la politique de cohésion, qui la transforme « variable d'ajustement » pour répondre aux besoins du moment, au détriment de son rôle de réduction des écarts de développement entre régions. Et elle appelle les États membres et le Parlement européen à négocier plutôt des enveloppes budgétaires du FAMI et de l'IGFV sincères et au niveau des défis à relever, dans le cadre des négociations du CFP 2028-2034 (**recommandation n° 2**).

3. Le premier cycle de gestion annuel de la migration et de l'asile au niveau européen est déjà opérationnel

a) *Un cycle annuel et pérenne qui conditionne le fonctionnement du mécanisme européen de solidarité*

Le règlement (UE) 2024/1351 (dit règlement « gestion ») a institué un **cycle annuel de gestion de la migration et de l'asile au niveau européen**. Visant à mieux coordonner les initiatives des États membres pour mettre en œuvre le nouveau mécanisme de solidarité, il se compose des étapes suivantes :



Source : plan commun de mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile (juin 2024).

b) La publication du premier rapport sur la situation de la migration et de l'asile

En pratique, **le premier cycle annuel de gestion de la migration et de l'asile a été mis en place à compter du printemps 2025.**

Tout d'abord, **de juin à septembre 2025**, les États membres ont transmis à la Commission européenne, les informations nécessaires à la présentation de son premier rapport annuel sur la situation de la migration et de l'asile.

Puis, sur la base des informations transmises ainsi que de celles en provenance des agences européennes concernées (Frontex ; agence européenne de l'asile) et d'Eurostat, **la Commission européenne a publié son premier rapport annuel sur l'asile et la migration, le 11 novembre 2025¹.**

Ce rapport a d'abord fait un état des lieux de la situation en matière d'asile, d'accueil et de migrations dans l'Union européenne pour la période juillet 2024-juin 2025. Les principaux enseignements sont les suivants :

- globalement, « **la situation migratoire dans l'Union a continué à s'améliorer** par rapport aux années précédentes. Les arrivées irrégulières dans l'UE, les demandes de protection internationale et les mouvements non autorisés ont diminué... » ;

- **les franchissements illégaux des frontières extérieures de l'Union européenne ont diminué de 35 %** par rapport à la période allant de juillet 2023 à juin 2024, baisse vérifiée sur l'ensemble des routes migratoires et qui concorde avec les données chiffrées présentées en partie I du rapport. *A contrario*, le rapport note que les traversées irrégulières de la Manche, depuis les côtes françaises pour le Royaume-Uni, ont augmenté de 15 % ;

- **sur la période précitée, les arrivées de migrants irréguliers par voie maritime à la suite d'opérations de recherche et de sauvetage (SAR), ont diminué de 36 %** par rapport à la période juillet 2023-juin 2024. 80 % de ces personnes débarquées l'ont été en Italie et en Espagne ;

- **les demandes de protection internationale, tout en restant à un niveau élevé, ont baissé de 21 %** par rapport à la période juillet 2023-juin 2024 (soit 871 000 demandes). Les États membres en ont accepté 271 000 (en diminution de 20 %) ;

- **par ailleurs, 681 000 enregistrements aux fins de la protection temporaire (ressortissants ukrainiens) ont été comptabilisés** dans l'Union européenne. Plus de 75 % des bénéficiaires sont des femmes et des enfants ;

¹ COM(2025) 795 final.

- s'il n'existe pas (encore) de statistiques sur dans l'attente de la mise en œuvre du nouveau règlement Eurodac, les données disponibles « suggèrent que **les mouvements non autorisés au sein de l'Union ont diminué d'environ 25 %** » par rapport à la période juillet 2023-juin 2024 ;

- le rapport souligne aussi que, malgré des statistiques incomplètes, **le taux d'occupation global, dans le cadre des régimes d'accueil nationaux des demandeurs d'asile dans l'Union européenne, était de 81 %** à la fin du mois de juin 2025, et que plusieurs États membres avaient rencontré des difficultés ;

- pour la période 2024-2025, quatorze États membres ont pris des engagements dans le cadre du programme *ad hoc* de l'Union en matière de réinstallation et d'admission humanitaire. Près de 12 000 personnes sont arrivées dans l'Union européenne. Et plus de la moitié des bénéficiaires ont fait l'objet d'une réinstallation en Allemagne et en France ;

- enfin, concernant les « retours » d'étrangers en situation irrégulière, le rapport note que 478 000 décisions de retour ont été émises sur la période concernée (+ 11 %) et que 115 000 mesures d'éloignement ont effectivement mises en œuvre (+ 20 %), ce qui représente un taux de retour de 24 % à l'échelle de l'Union européenne.

Le rapport a ensuite tracé des perspectives pour 2026, estimant, pour l'essentiel, que le nombre de franchissements irréguliers des frontières extérieures de l'Union européenne devrait continuer à baisser (la route migratoire la plus active devant rester la Méditerranée centrale), tout comme le nombre de demandes de protection internationale. Il a estimé simultanément que « le problème des sorties illégales sur la route de la Manche devrait rester épineux »¹.

Enfin, le rapport a défini les États membres qui, sont « pression migratoire », pouvaient bénéficier de la solidarité européenne (détail en c) ci-dessous).

c) La définition d'États membres « sous pression migratoire », « exposés à un risque de pression migratoire » et confrontés à une « situation migratoire importante »

Le rapport précité de la Commission européenne sur la situation de la migration et de l'asile et **dans sa décision d'exécution (UE) 2025/2323**, également adoptée le 11 novembre 2025, ont défini trois catégories d'États membres au titre de la solidarité :

¹ Rapport COM(2025) 795 final, p 21.

- **4 États membres (Chypre ; Espagne ; Grèce ; Italie)** ont été définis comme étant « **sous pression migratoire** ». En conséquence, s'ils le demandent, ces États membres pourront faire appel à la réserve européenne de solidarité en 2026, une fois que le Pacte sera en application. Ce qui signifie qu'ils pourront bénéficier de relocalisations, de contributions financières et/ou de mesures alternatives de solidarité (ex : assistance matérielle) ;

- 12 États membres (Allemagne ; Belgique ; Bulgarie ; Croatie ; Estonie ; Finlande ; France ; Irlande ; Lettonie ; Lituanie ; Pays-Bas ; Pologne) ont été reconnus comme étant « exposés à un risque de pression migratoire », en raison des franchissements irréguliers à leurs frontières (Bulgarie ; Croatie ; Irlande), du nombre important de demandes d'asile sur leur territoire (Allemagne, du fait des « mouvements secondaires » de demandeurs d'asile (Belgique ; France ; Pays-Bas) ou encore de leur vulnérabilité aux actions d'instrumentalisation des flux migratoires menées par la Russie et la Biélorussie (Estonie ; Finlande ; Lettonie ; Lituanie ; Pologne). Ce statut leur confère le droit à un accès prioritaire à une « boîte à outils permanente » de l'Union européenne pour le soutien en matière de migration. Cet instrument rassemble les moyens d'assistance opérationnelle, technique et financière. Il peut être sollicité pour des actions de soutien « sur mesure » ;

- enfin, 6 États membres (Autriche ; Bulgarie ; Croatie ; Estonie ; Pologne ; République tchèque) ont été considérés comme confrontés « à une situation migratoire importante », du fait de l'afflux de migrants de demandeurs d'asile ou d'une protection temporaire entre 2020 et juin 2025. Pour ces raisons, une fois le Pacte opérationnel, ils pourront demander au Conseil, la déduction partielle ou totale de leurs contributions de solidarité en 2026.

Ce faisant, les autres États membres de l'Union européenne (Danemark ; Hongrie ; Luxembourg ; Malte ; Portugal ; Roumanie ; Slovaquie ; Slovénie ; Suède) ne bénéficieront d'aucune mesure spécifique de solidarité européenne.

d) L'établissement de la réserve annuelle de solidarité pour 2026

Afin de faire face aux situations de pression migratoire, conformément au règlement (UE) 2024/1351, le Conseil de l'Union européenne, sur proposition de la Commission européenne, et après annonce de leurs contributions par les États membres, **a instauré une « réserve annuelle de solidarité » pour 2026 constituée de 21 000 relocalisations et de 420 millions d'euros de contributions financières.**

Contribution des États membres non soumis à une pression migratoire ou à une situation de pression migratoire, à la réserve de solidarité

État membre	Part équitale	Relocalisation	Contributions financières (en euros)	Mesures alternatives de solidarité (en euros)
Allemagne	21,68 %	4 555	12 920 000	
Belgique	3,07 %			
Finlande	1,41 %		5 940 000	
France	16 %	3 361		
Hongrie	1,66 %	<i>aucun engagement</i>		
Irlande	2,2 %		9 260 000	
Lettonie	0,32 %			1 360 000
Lituanie	0,54 %	58	1 140 000	
Luxembourg	0,32 %	15	1 040 000	
Malte	0,12 %	14	260 000	
Pays-Bas	5,21 %		21 900 000	
Portugal	2,01 %		8 440 000	
Roumanie	3,14 %	661		
Slovaquie	0,98 %	<i>aucun engagement</i>		
Slovénie	0,43 %		1 800 000	
Suède	2,78 %		11 680 000	

e) La position de la France

La France a apporté son soutien au premier cycle annuel de gestion de la migration au titre du Pacte et à la décision d'exécution de la Commission classant les États membres selon leur exposition au risque migratoire qu'à l'acte d'exécution du Conseil établissant la réserve de solidarité pour 2026. Elle a salué notamment l'obtention de la possibilité de recourir aux compensations de responsabilité Dublin (« *Dublin offsets* »), permettant à un État membre de remplir ses obligations en prenant en charge l'examen de demandes d'asile initialement attribuées à un État bénéficiaire, à hauteur de sa contribution au mécanisme de solidarité.

Les demandes françaises relativement à la décision d'exécution visaient principalement à assurer une prise en compte équilibrée de la pression migratoire subie, notamment en intégrant la situation spécifique en Manche/mer du Nord. Le classement de la France dans la catégorie des États « à risque de pression migratoire » lui permet d'accéder de manière prioritaire à la « boîte à outils » de soutien en matière migratoire de l'Union européenne (aide à la mobilisation d'éventuels financements et soutien opérationnel des agences).

Selon le SGAE, « s'agissant de la procédure de reconnaissance d'une situation de « pression migratoire » ou de « risque de pression migratoire », il est nécessaire de préciser que, bien que les États membres ne puissent s'opposer à l'appréciation de la Commission, le processus décisionnel s'inscrit dans un cadre juridique impliquant également le Conseil. » En effet, l'acte d'exécution établissant la réserve de solidarité est établi par celui-ci. Ce processus repose sur une méthodologie rigoureuse, discutée au Conseil.

Les autorités françaises veillent à ce que les circonstances particulières de la France (« mouvements secondaires », situation migratoire en Manche/mer du Nord) soient pleinement prises en compte dans cette analyse. Elles ont fait part à la Commission de leur satisfaction quant à l'analyse finalisée en 2025 en vue de l'exercice de 2026.

Toujours selon le SGAE, « En ce qui concerne les modalités de participation au mécanisme de solidarité, la France a informé la Commission d'une contribution réalisée principalement via des compensations de responsabilité Dublin. Dans ce cadre, des accords bilatéraux ont été conclus avec la Grèce et l'Italie, conformément aux dispositions du règlement « gestion de l'asile et de la migration ». Aucune contribution financière ne sera donc apportée par la France. »

f) Où en est-on dans la préparation du Pacte au niveau européen ?

La Commission européenne a effectué **un premier bilan sur la phase de préparation à la mise en œuvre du Pacte**, dans une **communication du 11 juin 2025**. Ce bilan a été complété dans son rapport annuel sur la situation de la migration et de l'asile, en date du 11 novembre 2025. Puis par une nouvelle évaluation de la Commission européenne intervenue le 8 mai 2026, soit le lendemain de l'adoption du présent rapport d'information par la commission des affaires européennes. Au regard de l'importance de cette évaluation, il a cependant paru nécessaire d'actualiser le rapport, dès lors que les informations nouvelles confortaient les observations du Sénat, afin de publier le « dernier état des lieux » sur la mise en œuvre du Pacte.

À cet égard, il faut de nouveau déplorer l'absence de partage d'informations du Gouvernement avec le Parlement au sujet de cette évaluation.

Le rapport du 11 juin 2025 avait souligné que 26 États membres avaient **eu des échanges réguliers** avec la Commission européenne sur la mise en œuvre du Pacte et que 25 États membres avaient présenté leurs plans nationaux de mise en œuvre.

Globalement, l'évaluation des avancées de la préparation des 27 États membres, effectuée par la Commission européenne le 11 novembre 2025 dans son rapport sur la situation de la migration et de l'asile, était raisonnablement optimiste, faisant état « de nouveaux progrès », « d'étapes importantes » franchies et d'« échanges très constructifs ».

Selon le rapport publié le 8 mai dernier, ce dialogue est resté constant. Selon la Commission européenne, des « progrès considérables » ont été accomplis, en particulier dans l'adaptation des législations nationales, dans la préparation à la mise en œuvre du « filtrage » et dans l'adaptation des régimes d'asile nationaux (capacités et formation des personnels).

Mais ce rapport a aussi souligné avec franchise que des difficultés persistaient, en particulier dans la mise en œuvre du système d'information Eurodac, et que **des « efforts supplémentaires » étaient nécessaires** pour clore l'ensemble des phases de préparation (voir tableau ci-dessous).

Concernant plus spécifiquement l'adaptation de la législation nationale, il faut noter que de nombreux États membres avaient adopté la législation nationale pertinente pour mettre en œuvre le Pacte **dès l'été 2025** (Estonie ; Pays-Bas ; République tchèque).

À l'heure actuelle, tout comme **la France**, d'autres États membres achèvent leur préparation du Pacte. **Ainsi, le gouvernement italien** a récemment présenté un projet de loi d'adaptation du droit italien aux nouveaux règlements du Pacte. **En pratique, le Sénat italien sera prochainement saisi de ce texte** composé de deux parties, l'une introduisant des règles qui entreront en vigueur après la publication de la loi au Journal officiel et l'autre, donnant un délai de six mois au Gouvernement pour prendre des « décrets-lois » afin de transposer la « directive accueil » et adapter les nouveaux règlements.

Selon le ministre de l'intérieur interrogé à ce sujet lors de son audition précitée au Sénat, « tous les États membres sont prêts, sauf la Hongrie ». La Pologne est également en retard sur les mesures d'adaptation à prendre.

En termes d'adaptation de sa législation, la France se situe donc dans les derniers pays à prendre les mesures nécessaires. Concernant les mesures opérationnelles, un grand nombre d'États membres doivent encore poursuivre leurs efforts.

« Pilier » du Pacte sur la migration et l'asile	États membres en difficulté (au 08/05/26)	Préconisations de la Commission européenne
Eurodac	<p>11 États membres pourront mettre en œuvre Eurodac rénové en juin 2026.</p> <p>16 autres États membres, dont la France, ont déclaré rencontrer des difficultés persistantes¹.</p> <p>9 États membres, dont la France², sont appelés à accélérer les tests et les mesures préparatoires (liés au niveau national, à la mise en place d'une nouvelle plateforme informatique Eurodac)</p>	<p>Accélérer les tests</p> <p>Solliciter le soutien de l'agence EU-Lisa</p> <p>Prévoir la formation des personnels devant avoir accès à Eurodac</p>

¹ Allemagne ; Autriche ; Danemark ; Estonie ; Finlande ; France ; Hongrie ; Irlande ; Italie ; Lettonie ; Lituanie ; Luxembourg ; Pays-Bas ; Pologne ; Portugal ; Slovaquie.

² Croatie ; Danemark ; France ; Hongrie ; Lettonie ; Lituanie ; Malte ; Pays-Bas ; Portugal ; Slovaquie.

<p>Procédures à la frontière et « capacité adéquate »</p>	<p>15 États membres ont déclaré être prêts ou sur le point de l'être, dont la France¹. Cette dernière déclare même avoir une « capacité adéquate » pour mener les procédures à la frontière, alors que cette dernière ne doit être atteinte que fin 2026</p> <p>8 États membres n'ont pas encore défini les lieux de déroulement du « filtrage »²</p>	<p>Adoption de possibles mesures de transition, en particulier pour atteindre la « capacité adéquate »</p> <p>Formation des personnels concernés</p> <p>Adoption de mesures pour éviter des « mouvements secondaires » de demandeurs d'asile dans l'hypothèse où des demandeurs d'asile faisant en principe l'objet d'une procédure à la frontière devraient être autorisés à entrer sur le territoire national d'un État membre</p>
<p>Procédures d'asile</p>	<p>13 États membres³ (risques d'engorgement du système d'asile, coopération insuffisante entre les services de l'asile et les juridictions, absences de garanties suffisantes pour les demandeurs, risques de refoulements...)</p>	<p>Solliciter le soutien de l'agence européenne de l'asile</p> <p>Formation du personnel et recrutement de personnels supplémentaires</p> <p>Numérisation de certaines procédures</p> <p>Renforcement du système judiciaire</p>

¹ Autriche ; Belgique ; Chypre ; Croatie ; Finlande ; France ; Irlande ; Lituanie ; Luxembourg ; Malte ; Pays-Bas ; Portugal ; République tchèque ; Slovaquie ; Suède.

² Autriche ; Grèce ; Hongrie ; Luxembourg ; Pologne ; Portugal ; République tchèque ; Slovénie.

³ Allemagne ; Belgique ; Chypre ; Croatie ; Espagne ; Finlande ; Grèce ; Irlande ; Italie ; Luxembourg ; Malte ; Pays-Bas ; Portugal.

Responsabilité	<p>15 États membres, dont la France¹, prennent des mesures d'adaptation du système de mise en œuvre des règles de détermination de la responsabilité d'un État membre dans la prise en charge des demandeurs d'asile : réorganisations internes ; numérisation des procédures ; élaboration de nouvelles lignes directrices relatives aux familles et aux « vulnérabilités » pour les personnels, formations supplémentaires...</p> <p>5 États membres font face à des pénuries de personnels²</p>	
Solidarité	<p>Mécanisme non encore opérationnel</p> <p>Des problèmes de transmission de données sur l'asile persistent dans 16 États membres, dont la France³</p>	<p>Accroître les échanges d'information pour appréhender l'état exact de la préparation</p>

¹ Allemagne ; Autriche ; Belgique ; Bulgarie ; Chypre ; Croatie ; Danemark ; Finlande ; France ; Irlande ; Italie ; Portugal ; République tchèque ; Slovaquie ; Suède.

² Croatie ; Grèce ; Italie ; Portugal ; Roumanie.

³ Allemagne ; Bulgarie ; Chypre ; Croatie ; Espagne ; Estonie ; Finlande ; France ; Hongrie ; Irlande ; Italie ; Lettonie ; Luxembourg ; Portugal ; Roumanie.

Gestion de crise et planification d'urgence	1 État membre n'a pas soumis de plan de gestion de crise (Hongrie). Dans 6 autres États membres, dont la France ¹ , les niveaux d'exhaustivité des plans sont très variables mais ces États ont précisé que leur plan, en cas de crise, était opérationnel. La Pologne a indiqué en revanche qu'elle devait réviser son plan.	
Garanties fondamentales des demandeurs d'asile	Un tiers des États membres n'a pas adopté une modification législative nécessaire pour permettre l'octroi de conseils juridiques aux demandeurs d'asile ²	Modification des législations nationales pertinentes
Réinstallation	Des réformes sont en cours dans 6 États membres ³ . 2 États membres n'ont pas adopté de plan d'intégration des réfugiés ⁴ . L'Italie doit encore actualiser leurs dispositifs.	

Soulignons enfin que **certains États membres demeurent opposés à l'application de certaines parties du Pacte, en particulier, le mécanisme de solidarité**. En pratique cependant, ils participent à la phase de préparation du Pacte et aux échanges d'information afférents.

Ainsi, **la Hongrie** a refusé de transmettre plusieurs informations nécessaires à la préparation de la mise en œuvre du Pacte. Elle n'a pas non plus présenté de plan national, en décembre 2024, pour cette mise en œuvre.

¹ Autriche ; Espagne ; Estonie ; France ; Lettonie ; Pays-Bas.

² Autriche ; Bulgarie ; Chypre ; Espagne ; Grèce ; Italie ; Lettonie ; Malte ; Pays-Bas ; Slovaquie ; Suède.

³ Autriche ; Belgique ; Estonie ; Lettonie ; Portugal ; République tchèque.

⁴ Hongrie et Roumanie.

Le gouvernement de Viktor Orban marquait ainsi son opposition totale aux objectifs et aux principales dispositions de la politique migratoire et d'asile de l'Union européenne. Dans les prochaines semaines, le gouvernement de M. Magyar, qui vient de prendre ses fonctions, sera certainement sollicité par la Commission européenne à ce sujet.

La Slovaquie exprime aussi un refus de participation au mécanisme de solidarité européen, soit, par des relocalisations, soit, par des contributions financières.

Signalons que cette position est aussi celle de **la Pologne**, qui, d'une part, refuse le transfert de demandeurs d'asile arrivés en Italie ou en Grèce sur son territoire et, d'autre part, estime qu'elle « prend sa part » de la solidarité en accueillant un nombre important des ressortissants ukrainiens chassés par la guerre d'agression de la Russie en Ukraine (plus d'1 million fin 2025), qui bénéficient d'une protection subsidiaire dans l'Union européenne.

B. LES DÉFIS DE L'ADAPTATION DU PACTE SUR LA MIGRATION ET L'ASILE EN FRANCE

1. Un défi juridique

a) Le Pacte sur la migration et l'asile est constitué, pour l'essentiel, de règlements d'effet direct et immédiatement applicables

Comme déjà précisé, à l'exception de la directive « accueil » rénovée (2024/1346), qui doit être transposée dans le droit des États membres, le Pacte sur la migration et l'asile est composé de règlements (règlements (UE) 2024/1347, (UE) 2024/1348, (UE) 2024/1349, (UE) 2024/1350, (UE) 2024/1351, (UE) 2024/1356, (UE) 2024/1358 et (UE) 2024/1359).

Or, les **règlements** sont des actes juridiques, définis à l'article 288 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui revêtent une portée générale, sont obligatoires dans tous leurs éléments, sont d'effet direct et sont **immédiatement applicables** dans tous les États membres de l'Union européenne.

b) Le choix du Gouvernement de présenter des mesures d'adaptation du Pacte sur la migration et de l'asile par ordonnances résulte du fait que ce dernier aura des « implications majeures » sur le droit français

Malgré cette applicabilité directe et immédiate de l'essentiel du Pacte, le Gouvernement, après avoir sollicité l'avis du Conseil d'État (qui a rendu ce dernier, le 2 avril 2026), a décidé de présenter un projet de loi n° 526 (2025-2026) **l'habilitant à prendre, par ordonnances, les adaptations** rendues nécessaires par l'entrée en application des règlements européens prévus par le Pacte et la transposition de la directive (UE) 2024/1346, enregistré le 8 avril 2026 à la présidence du Sénat.

Dans son avis du 2 avril 2026, le Conseil d'État a en effet considéré que le Pacte allait avoir des « **implications majeures** » dans le droit français de l'asile.

En pratique, les dispositions du « Pacte » vont conduire à l'abrogation ou à la mise à l'écart de nombreuses dispositions du droit français, en particulier du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). Selon le ministre de l'Intérieur, M. Laurent Nuñez, **ce sont « 40 % des articles du CESEDA qui vont être impactés par la réforme. »**¹

La présentation du projet de loi d'habilitation vise, selon lui, à éviter un « risque de vides juridiques et de contentieux », par exemple, au sujet des conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile.

En effet, de nombreuses dispositions du Pacte sont de niveau législatif mais il est impossible d'adopter une nouvelle loi avant le 12 juin 2026.

Ce projet de loi doit aussi éviter que la France devienne, « un des points faibles de l'Union européenne en matière de contrôles aux frontières, de différences de traitement concernant les « mouvements secondaires » de demandeurs d'asile et de transferts d'étrangers « dublinés » non repris. »

Ainsi, selon M. Nuñez, la France est parvenue à conclure des accords avec la Grèce et l'Italie pour la reprise des transferts de demandeurs d'asile présents en France mais relevant de la responsabilité de ces deux États membres, à compter du 12 juin prochain.

Enfin, l'absence de mise en œuvre correcte du Pacte pourrait conduire à l'ouverture d'une procédure en manquement² contre la France.

L'avis du Conseil d'État a distingué trois catégories de normes au sein du Pacte, appelant des initiatives différentes du Gouvernement.

¹ Audition du 29 avril 2026 devant la commission des affaires européennes et la commission des lois du Sénat.

² Conformément à l'article 258 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, si la Commission européenne considère qu'un État membre de l'Union européenne (UE) a manqué à une de ses obligations qui lui incombent en vertu des traités, elle émet un **avis motivé** à ce sujet (une demande formelle de se conformer au droit européen), après avoir donné à cet État la possibilité de présenter ses observations. Si l'État en cause ne se conforme pas à cet avis motivé dans le délai déterminé par la Commission, celle-ci peut saisir la Cour de justice de l'Union européenne.

- (1) Le projet de loi prévoit trois habilitations distinctes mais le contenu exact des ordonnances demeure incertain et la période de transition sera une période de vulnérabilité juridique

L'article unique du projet de loi prévoit trois habilitations avec des durées différentes :

a) **trois mois** à compter de la publication de la loi pour transposer la directive « accueil » et prendre les mesures rendues nécessaires pour adapter le droit français aux nouveaux règlements ;

b) **six mois** pour étendre et adapter ces dispositions outre-mer. Sur ce point, il faut rappeler que les textes du Pacte ne s'appliquent pas aux collectivités d'outre-mer ayant un statut européen de « pays et territoires d'outre-mer » (Nouvelle-Calédonie ; Polynésie française ; Saint-Barthélemy ; Saint-Pierre-et-Miquelon ; Wallis-et-Futuna).

Ils sont en revanche applicables aux départements et collectivités d'outre-mer ayant statut de région ultrapériphérique (RUP) en droit de l'Union européenne (Guadeloupe ; Guyane ; La Réunion ; Martinique ; Mayotte).

Par exception, pour les RUP n'appartenant pas à l'espace Schengen, les règlements européens prenant appui sur ce dernier n'y sont pas applicables (règlements « filtrage » ; dispositions relatives aux « procédures d'asile à la frontière » du règlement « procédure » ; règlement « retour à la frontière » ; règlement « gestion ») ;

c) **neuf mois** pour prendre des mesures de coordination et de cohérence et remédier aux éventuelles erreurs.

Au cours de l'audition conjointe du ministre de l'Intérieur, les rapporteurs de la commission des affaires européennes et de la commission des lois ont exprimé leur étonnement sur le long délai prévu par cette dernière ordonnance. M. Laurent Touvet, DGEF, a répondu qu'il s'agissait d'un délai de précaution. Ce délai a vocation à permettre de corriger, le cas échéant, les erreurs et oublis éventuels de la première ordonnance. La commission des affaires européennes du Sénat constate que le Gouvernement prévoit ainsi, en quelque sorte, un « retour d'expérience par ordonnance ».

Le contenu exact de la première ordonnance semble toujours en discussion mais il devrait être moins important qu'initialement envisagé. En effet, lors de son audition, le ministre de l'Intérieur a confirmé que le Conseil d'État avait de nouveau été saisi (il y a 15 jours) sur la compatibilité du droit national en vigueur avec les textes du Pacte (en particulier pour savoir quelle attitude adopter lorsqu'un règlement d'effet direct est trop imprécis) et que le dialogue actuel démontrait qu'« un nombre de dispositions du droit en vigueur plus important qu'envisagé initialement » semblait pouvoir être maintenu. Le Conseil d'État doit rendre son avis à ce sujet au cours de cette semaine. Plusieurs mesures de « délégalisation » de dispositions et plusieurs décrets sont aussi prévus.

Pour expliquer ces atermoiements, la DGEF a mis en avant le changement de contenu du Pacte au fil de sa négociation entre 2020 et 2024 (ex : les « filtrages » sanitaires ont été insérés dans le « paquet » en fin de négociation et les administrations compétentes ont été prévenues tardivement). Les changements de Gouvernement, ont aussi, à l'évidence, retardé les prises de décision à l'adaptation du Pacte en droit français.

(2) Une période transitoire et de « vulnérabilité juridique » pour la France

Il a été aussi souligné que la période de transition entre le 12 juin 2026 et l'entrée en vigueur des mesures d'adaptation du Pacte en droit français, sera une période de « vulnérabilité juridique », du fait de l'applicabilité directe des règlements du Pacte, et des risques contentieux qui en résulteront.

En pratique, au cours de cette période de transition, les textes du Pacte seront applicables à l'aide d'une circulaire interprétative. La circulaire d'instruction, décrira l'état du droit, à destination des préfetures et des services de police. Il s'agira d'une sorte de fiche technique, qui précisera les dispositions qui ne s'appliqueront plus (sans loi nouvelle) et assurera une bonne application du droit.

Cette période transitoire sera une période de risques contentieux et de jurisprudences contradictoires pour les autorités et services compétents en matière de politique migratoire et d'asile **le temps que le dispositif d'adaptation se mette en place, en raison de la divergence entre le CESEDA et des textes européens pas encore transposés.**

Un tel risque peut être illustré avec les retard de la France pour établir sa « capacité adéquate » de 615 places pour les procédures à la frontière : en effet, alors que les demandeurs d'asile faisant l'objet d'une procédure d'asile à la frontière ne doivent pas, en principe, rentrer sur le territoire national, si le nombre de places en zone d'attente est insuffisant, les autorités compétentes seront amenées à les faire rentrer pour les héberger avec un statut incertain.

Il y a aussi un risque financier, avec des décisions infligeant des pénalités ou qui enlèveront des droits et qui ne seront pas juridiquement fondées au cours de cette période.

(3) La nécessaire transposition des dispositions de la directive (UE) 2024/1346 (« accueil »)

L'avis du Conseil d'État a d'abord **confirmé la nécessité de transposer les dispositions de la directive (UE) 2024/1346 (« accueil ») en droit français.**

C'est l'objet du paragraphe I de l'article unique du projet de loi d'habilitation. Les mesures de transposition devront être prises par le Gouvernement dans **un délai de trois mois** à compter de la publication du projet de loi. Signalons à cet égard, que ce faisant, cette transposition pourrait connaître un léger retard par rapport aux délais prévus par la directive selon lesquels cette dernière devait être applicable au 12 juin 2026 (articles 35).

Les principales dispositions de cette directive nécessitant une transposition en droit français sont :

- **la nouvelle définition harmonisée des conditions matérielles d'accueil**, qui, à l'heure actuelle, ne sont pas détaillées à l'article L. 551-8 du CESEDA, et l'accès garanti à ces CMA dès la présentation de la demande ;
- les conditions et l'autorité responsable d'un retrait implicite d'une demande d'asile présentée hors délai ;
- la cessation automatique du bénéfice des conditions matérielles d'accueil à un demandeur ayant reçu une notification de transfert vers un autre État membre, au titre de la procédure « Dublin » ;
- la délivrance d'une information adaptée aux mineurs non accompagnés, la modification de leur régime de représentation (nomination immédiate d'un représentant provisoire et, dans les 15 jours, d'un représentant légal (administrateur ad hoc ou tuteur) et la possibilité, pour le mineur, de porter plainte contre ce représentant ;
- **l'autonomisation de l'allocation journalière** au sein de l'actuelle allocation pour demandeurs d'asile (ADA), en lien avec l'évolution du régime de sanctions des demandeurs d'asile (l'article 23 de la directive prévoit en effet que cette allocation journalière seule peut être limitée ou retirée à titre de sanction) ;
- **l'insertion des notions de « risque de fuite » et de « fuite »** dans les critères de placement en rétention ;
- **les délais d'accès au marché du travail** (6 mois à compter de l'enregistrement et non plus de l'introduction d'une demande d'asile), à **l'éducation** (2 mois à compter de l'introduction d'une demande), les modalités de facilitation de l'accès à des cours de langue, et la nécessité d'équipements sanitaires pour les demandeurs de sexe féminin ;
- **la nécessité d'adopter un « plan d'urgence »** pour adapter les conditions d'accueil face à un nombre « disproportionné » de demandeurs.

En pratique, le plan national de mise en œuvre du Pacte considère que la transposition de ces dispositions doit entraîner la modification d'une quinzaine d'articles du CESEDA et la création d'une dizaine d'autres, la refonte quasi-intégrale, au sein du titre V du code, de la section 3 « Conditions matérielles d'accueil », et l'adaptation des articles du code relatifs à la prise en compte des vulnérabilités et à l'information des demandeurs.

Soulignons également que la directive « accueil » est applicable dans les départements d'outre-mer (Guadeloupe ; Guyane ; La Réunion ; Martinique ; Mayotte) et que des adaptations spécifiques doivent être prévues.

(4) Les règlements du Pacte sur la migration et l'asile nécessitent des mesures d'adaptation en droit français

Dans son avis du 2 avril 2026, le Conseil d'État a considéré plus exactement que **six des neuf règlements du Pacte nécessitaient des mesures d'adaptation en droit français** : les règlements 2024/1356 (« filtrage »), 2024/1358 (« Eurodac »), (UE) 2024/1347 (« qualification »), 2024/1348 (« procédure »), 2024/1349 (retour à la frontière) et 2024/1351 (« gestion »).

Pour les trois autres, à savoir, les règlements 2024/1350 (« réinstallation »), 2024/1352 (sollicitation du système européen d'information sur les casiers judiciaires pour le « filtrage ») et 2024/1359 (« gestion de crise »), le Conseil d'État a constaté que le « Gouvernement (n'avait) pas identifié de mesures législatives rendues nécessaires » pour adapter ces textes dans le droit national, mais a conseillé de les insérer néanmoins dans l'habilitation, par prudence.

La demande d'habilitation du Gouvernement pour procéder, par ordonnances, aux adaptations nécessaires du droit français à la mise en œuvre de ces six règlements figure au paragraphe 2 de l'article unique du projet de loi d'habilitation déposé par le Gouvernement, le 8 avril dernier.

(a) Le règlement (UE) 2024/1356 (« filtrage ») :

L'instauration d'un « filtrage » à la frontière comprenant un triple contrôle (identité ; sanitaire ; sécurité) sur une durée de 7 jours, qui nécessiterait des vérifications dans les bases de données nationales et européennes afin de vérifier que la personne en cours de « filtrage » ne représente pas une menace, et qui formerait un « tout » cohérent avec les nouvelles procédures d'asile et de retour à la frontière, représente avant tout un **véritable défi administratif et logistique**.

Autorités et services compétents (police de l'air et des frontières ; OFPRA...) ont déjà mené de nombreux travaux pour actualiser les procédures internes aux exigences de ces procédures (fiction juridique de non entrée sur le territoire ; autorités compétentes ; délais de procédures...).

Néanmoins, il semble également nécessaire, pour la clarté et la sécurité juridiques, **d'intégrer explicitement le « filtrage » dans le droit national**. En outre, il convient de coordonner certaines dispositions nouvelles avec le droit en vigueur (ex : lors du contrôle sanitaire prévu dans le « filtrage », les « vulnérabilités » d'une personne pourront être détectées, comme c'est le cas aujourd'hui en préfecture, lors de l'enregistrement de la demande (articles L. 522-1 à L. 522-5 du CESEDA).

(b) Le règlement (UE) 2024/1348 (« procédure ») :

Le règlement (UE) 2024/1348 modifie profondément le droit national en instaurant une procédure d'asile à la frontière, qui succédera au « filtrage » et en changeant structurellement la procédure d'asile de droit commun.

Concernant la procédure d'asile à la frontière différente de celle qui existe aujourd'hui, il faut rappeler qu'elle se déroulera dans une « fiction juridique de non entrée » sur le territoire national, les demandeurs devant alors résider dans des zones de transit ou à proximité de la frontière.

Pour rappel, 1555 avis de l'OFPRA ont été rendus à la frontière en 2025, soit 1 % de la demande d'asile. Pour l'OFPRA, les dispositions du Pacte entraînent un changement important dans le fonctionnement. Aujourd'hui, l'OFPRA ne rend à la frontière qu'un avis pour apprécier si la demande est suffisamment fondée ou pas ; demain, il devra se prononcer au fond sur les dossiers à la frontière. L'objectif implicite serait de statuer en 15 jours à partir de l'introduction de la demande. Il y aura donc trois étapes :

- introduire le dossier, sur le modèle de l'espace « France Asile » à Cergy (notamment à Roissy) ;

- instruire au fond avec un entretien : l'idée serait de faire cette étape en visioconférence avec l'officier de protection et l'interprète ;

- notification de la décision sur un compte numérique.

Là encore, les défis pour les autorités françaises sont avant tout des défis logistiques (capacités d'accueil ; recrutements ; formations...).

Cependant, la procédure d'asile à la frontière est également une évolution juridique importante puisqu'elle différera de la procédure à la frontière actuellement en vigueur en France. Plusieurs points importants appellent des évolutions du droit national :

- les demandeurs d'asile concernés seront exclusivement des personnes ayant été « filtrées » au préalable ;

- l'OFPPA devra désormais se prononcer sur le fond de la demande « à la frontière » alors qu'il donne aujourd'hui un avis permettant, s'il est positif, l'entrée de l'intéressé sur le territoire national pour la poursuite de la demande d'asile ;

- les délais procéduraux nécessiteront également des adaptations : la procédure d'asile à la frontière durera au maximum 12 semaines à compter de l'enregistrement d'une demande ; l'enregistrement d'une demande devra avoir lieu 5 jours maximum à compter de la fin du « filtrage ». De même, l'introduction d'une demande devra avoir lieu au maximum 5 jours à compter de son enregistrement ;

- les procédures de détermination de l'État membre responsable d'une demande (procédure « Dublin ») seront raccourcies (10 semaines).

Parmi les autres points nécessitant des précisions dans le droit national, il faut signaler le régime d'accueil des demandeurs d'asile à la frontière.

À titre principal, les titres IV et V du livre III du CESEDA (parties législatives et réglementaires) devront être modifiés pour se conformer au cadre juridique prévu par l'article 54 du règlement (UE) 2024/1348, qui impose des mesures de restriction à la liberté de circulation¹, sans préjudice des dispositions de l'article 10 de ce même règlement (qui prévoit divers cas de placement en rétention).

Pour adapter la procédure d'asile de droit commun au nouveau règlement, les modifications du droit national seront nombreuses et importantes. À titre principal, il faut mentionner les suivantes :

- **les délais d'accès à la procédure** évoluent (enregistrement dans les 5 jours de présentation d'une demande ; 21 jours pour l'introduction de la demande) ;

- la compatibilité de plusieurs dispositifs nationaux va devoir être évaluée avec la réforme (création des Espaces « France-Asile » ; information des autorités d'enregistrement par les organes qui reçoivent les demandes (SPADA ; OFPPA ; forces de police)) ;

- **le recours à la procédure accélérée devient obligatoire** dans certains cas et deux nouveaux cas de placement dans cette procédure sont créés (demandes tardives en cas d'entrée irrégulière sur le territoire national ; demandeurs originaires d'un pays tiers dont le taux de protection à l'échelle de l'Union européenne, est inférieur à 20 %). Ces évolutions devraient contribuer à augmenter le nombre de demandes traitées selon cette procédure ;

¹ Cet article précise en effet que « les demandeurs résident à la frontière extérieure ou dans des zones de transit, ou à proximité, en règle générale, ou en d'autres lieux désignés sur leur territoire, en tenant pleinement compte des spécificités géographiques dudit État membre. »

- **le droit national va, de plus, devoir tenir compte de l'impact de la création d'une liste européenne de « pays d'origine sûrs » sur la liste française ;**

- les dispositions relatives aux décisions d'irrecevabilité vont aussi évoluer sensiblement (nécessité d'un entretien sur la recevabilité d'une demande ; introduction d'un nouveau cas obligatoire d'irrecevabilité (demande de réexamen d'une demande d'asile sans élément nouveau) et de nouveaux cas facultatifs ; fixation d'un délai de 2 mois à compter de l'introduction de la demande pour que l'autorité compétente prenne une décision) ;

- de même, les demandes ultérieures, présentées alors qu'une décision finale n'a pas encore été prise, seront considérées comme un élément nouveau de la première demande et non comme une demande nouvelle. Et les demandes formulées alors qu'une décision finale a été prise dans un autre État membre seront considérées comme des demandes de réexamen ;

- le recours généralisé à l'entretien devant l'OFPRA pour certaines catégories de personnes (majeurs incapables ; cas de retrait ; cessation) devra être aussi intégré ;

- autre modification de fond, **le droit au maintien du demandeur sur le territoire national pendant la phase administrative du traitement de sa demande** devra être pris en compte. Il faudra aussi insérer l'exception d'ordre public permettant à un État membre de refuser le maintien d'un demandeur sur le territoire, s'il constitue un danger pour l'ordre public ou la sécurité nationale, sous réserve du principe de non-refoulement. L'articulation entre cette exception et les garanties offertes par la Constitution aux demandeurs d'asile doit faire l'objet d'un suivi vigilant. En l'état du droit, les autorités françaises assurent cette conciliation en assignant un demandeur à résidence ou en le plaçant en rétention ;

- **le droit national va aussi devoir intégrer de nouveaux délais contentieux**, avec des délais de recours de 5 à 10 jours pour le demandeur placé en procédure accélérée ou dont la demande était irrecevable ou infondée, et de 15 jours dans les autres cas. Et si le caractère suspensif des recours est réaffirmé, le maintien du demandeur sur le territoire prendra fin dès la décision de l'autorité compétente dans certains cas (procédure accélérée ; décision d'irrecevabilité ou de retrait implicite d'une demande ; retrait d'une protection internationale)¹ ;

¹ Dans tous les cas, le demandeur concerné devra pouvoir saisir, dans un délai d'au moins 5 jours, une juridiction chargée de statuer sur son droit de rester sur le territoire dans l'attente de l'issue de son recours.

- autre modification d'importance à signaler, la décision de « retour » d'un demandeur d'asile débouté devra être adoptée dans la décision de rejet de sa demande ou dans une décision spécifique mais adoptée au même moment que ce rejet. En France, à l'heure actuelle, le CESEDA précise que la décision obligeant un étranger à quitter le territoire français (OQTF) doit être prise dans les 15 jours suivant la décision définitive de rejet de la demande d'asile (articles L. 542-4 et R. 611-3 du CESEDA) ;

- enfin, **les garanties fondamentales accordées aux demandeurs par le règlement doivent être retranscrites précisément en droit français** (droit à un interprète pour toute la phase administrative du traitement de la demande ; obligation de traduction des documents essentiels ; modalités de désignation du représentant d'un mineur non accompagné (MNA)...).

Au total, les modifications de la procédure d'asile par le règlement (UE) 2024/1348 vont conduire à la modification de 5 codes du droit français :

- CESEDA (livre V et livre VII (titre V : « Mesures applicables en cas de demande d'asile »), soit 84 articles législatifs et 36 réglementaires ;

- Code civil (article 99-2) ;

- Code de l'action sociale et des familles (articles L. 264-10, L. 345-1, L. 348-1, L. 349-2, L. 349-3 et L. 542-5) ;

- Code de la santé publique (articles L. 5126-6 et L. 6111-1-2) ;

- Code de la sécurité sociale (articles L. 136-1-3, D. 160-2 et D. 512-1).

(c) Le règlement (UE) 2024/1349 (« retour à la frontière ») :

Le règlement (UE) 2024/1349 institue **une procédure de « retour à la frontière »** qui concerne les demandeurs d'asile ayant effectué une demande d'asile à la frontière et qui ont été déboutés. Cette procédure durera au maximum 12 semaines.

Les principaux changements du droit national, qui concernent le CESEDA, sont les suivants :

- l'articulation entre les procédures de « filtrage », d'asile à la frontière et de « retour » à la frontière doit être assurée dans le CESEDA ;

- l'institution des nouvelles procédures à la frontière doit amener à la création d'un titre V bis au sein du livre III du CESEDA afin de mettre en place un dispositif complémentaire aux zones d'attente pour les demandeurs d'asile concernés par cette procédure « à la frontière » : **les « espaces appropriés »** ;

- le titre V du livre III du CESEDA sera modifié pour adapter les conditions et la durée de maintien dans les « espaces appropriés » des étrangers dont les perspectives d'éloignement existent, et prévoir la possibilité d'une assignation à résidence dans un lieu déterminé, ainsi que les conditions d'articulation de cette mesure avec les procédures de droit commun ;

- les modalités d'intervention du juge et les garanties accordées aux demandeurs déboutés seront également précisées.

En complément, la partie réglementaire du code doit être adaptée pour préciser l'identité des autorités compétentes pour cette procédure.

(d) Le règlement (UE) 2024/1358 (« Eurodac ») :

L'extension notable des nouvelles catégories de personnes (étrangers en situation irrégulière ; personnes débarquées à la suite d'une opération de recherche et de sauvetage ; personnes faisant l'objet d'un programme de réinstallation...) et des données (image faciale...) désormais enregistrées dans le système Eurodac, le caractère obligatoire de la collecte de ces données, et l'interopérabilité du système avec les autres systèmes d'information européens utilisés pour les contrôles aux frontières et la sécurité, sont autant de défis qui se posent aux autorités nationales compétentes.

Concernant les modifications législatives certaines ou pertinentes, **il faut relever plus particulièrement :**

- **l'obligation faite aux autorités nationales compétentes de relever les données biométriques d'une personne** (à partir de 6 ans) entrant dans l'une des catégories intégrées dans le système Eurodac (article 13 du règlement). Ce relevé, le cas échéant, peut se faire par la contrainte. Pour les mineurs, en principe, aucune forme de contrainte ne peut être utilisée mais le droit national applicable peut néanmoins permettre le recours à « un degré proportionné de contrainte ». Le règlement prévoit explicitement que des mesures nationales précisent les modalités d'application de ce dispositif ;

- de même, le droit national doit mentionner précisément les sanctions applicables pour sanctionner les traitements de données non conformes aux règlement (article 59) ;

- **une base juridique (sans doute réglementaire) devra en outre être établie pour encadrer l'accès au traitement des données personnelles** par les agents des services compétents (habilitation des services et procédure de désignation des agents) ;

- enfin, il conviendra de clarifier en droit national l'identité des entités responsables des traitements de données autorisés.

(e) Le règlement (UE) 2024/1347 (« qualification ») :

Pour rappel, ce règlement précise les conditions que doivent remplir les ressortissants de pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale (statut de réfugié ou protection subsidiaire) et les droits des bénéficiaires d'une telle protection.

Dans ce cadre, le règlement comprend plusieurs dispositions qui devront être adaptées en droit interne. Il faut mentionner l'application obligatoire de certains concepts jusqu'alors optionnels (asile interne)¹, la modification des conditions d'octroi du premier titre de séjour par les demandeurs (délai maximal d'obtention de 90 jours à partir de l'introduction d'une demande ; gratuité de la délivrance du premier titre), le respect de l'unité familiale du demandeur (octroi de titres de séjour aux membres de la famille d'un demandeur qui se voit accorder une protection internationale), ou encore les modalités d'intégration (droit à l'activité salariée ou non salariée ; égalité de traitement pour la reconnaissance des diplômes ; accès au logement et aux soins de santé...).

(f) Le règlement (UE) 2024/1351 (« gestion ») :

Le règlement (UE) 2024/1351 comprend **trois volets importants** que le droit français doit désormais prendre en compte : **l'instauration d'un cycle annuel de gestion de la migration et de l'asile**, un volet « responsabilité », qui amende les procédures du règlement « Dublin III » relatives aux règles de détermination de l'État membre responsable de la prise en charge d'un demandeur d'asile, et **un volet « solidarité »**, qui établit une réserve annuelle de solidarité pour venir en aide aux États membres « sous pression migratoire ».

Selon le plan national de mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile présenté par la France en décembre 2024, **le volet « responsabilité » nécessite une actualisation du droit français**, qui a partiellement intégré le règlement « Dublin III » dans le CESEDA. **Les adaptations les plus importantes sont les suivantes :**

- **l'évolution de la représentation des mineurs non accompagnés (MNA)** avec l'introduction d'un représentant légal « temporaire ». Néanmoins, selon le ministre de l'Intérieur, la procédure actuelle en droit français (désignation d'un administrateur ad hoc par le procureur de la République) est compatible avec le Pacte ;

- plusieurs dispositions nouvelles devront être créées dans le CESEDA **pour affirmer le droit des demandeurs d'asile à des avis et conseils juridiques**, pour garantir l'enregistrement des « entretiens de responsabilité », pour adapter le cadre des recours contentieux (l'effet suspensif d'un recours contre une décision de transfert « Dublin » doit pouvoir être sollicité par le demandeur d'asile et le champ réduit des moyens juridiques à la disposition de ce recours doivent ainsi être introduits).

¹ En application de ce concept, l'autorité compétente de l'État membre saisi d'une demande d'asile devra obligatoirement vérifier si le demandeur ne peut pas bénéficier d'une protection effective contre un risque de persécution, dans une région sûre de son pays. Dans l'affirmative, elle devra refuser la demande d'asile.

Ces modifications doivent en principe conduire à plusieurs modifications du CESEDA : 9 dispositions à modifier ; 6 dispositions à abroger ; création de plusieurs articles nouveaux, comme décrits précédemment.

En revanche, l'instauration d'un mécanisme européen de solidarité, qui, en pratique, est déjà mis en œuvre par les États membres, ne suppose aucune adaptation du droit national.

c) Le choix contestable de la présentation tardive d'un projet de loi d'habilitation pour adapter le Pacte en droit français

Sans remettre en cause la nécessité de mesures d'adaptation du droit français pour mettre en œuvre correctement les règlements issus du Pacte et assurer la sécurité juridique de cette mise en œuvre, la commission des affaires européennes du Sénat déplore que ces mesures soient proposées au Parlement sous la forme d'habilitations données au Gouvernement à légiférer par ordonnances.

En effet, une telle procédure prive le Sénat, et par là-même, l'opinion publique, d'un débat démocratique transparent sur les dispositions du Pacte, ainsi que sur les conséquences de son adoption sur la loi française et sur les finances publiques de notre pays.

Le Gouvernement a justifié son choix par deux arguments distincts, en évoquant, d'une part, « le calendrier contraint » et, d'autre part, la « grande technicité des dispositions ».

Ces arguments ne tiennent pas. Concernant le calendrier, en effet, le Gouvernement, comme ses homologues des 26 autres États membres, avait deux ans à compter du 14 juin 2024 pour faire adopter ces mesures d'adaptation.

Le Président de la commission des affaires européennes du Sénat, le sénateur Jean-François Rapin, avait d'ailleurs alerté le Gouvernement à ce sujet, le 11 juin 2025, lors de l'audition annuelle du ministre des relations avec le Parlement (qui était alors M. Patrick Mignola) sur l'application des lois pour la session 2024-2025 : « *Enfin, une question particulièrement importante qui nous concerne tous est le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). Comment y apporter toutes les modifications requises après l'adoption du pacte « asile-immigration » à Bruxelles ?* »

Mme Claire Landais, alors Secrétaire générale du Gouvernement (SGG) avait apporté la réponse suivante : *« En ce qui concerne l'évolution du CESEDA, le « pacte asile-immigration » est constitué d'un grand nombre de règlements. Il est donc question d'adaptation de notre droit et non de transposition. Une « application mécanique » du pacte consisterait, concrètement, à supprimer de nombreuses dispositions du 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 "asile-immigration", tout en conservant un droit national lisible et suffisamment cohérent. Nous voulons éviter un « effet gruyère » qui conduirait à se reporter directement au règlement. »*

En outre, les contacts réguliers de vos rapporteurs entretenus avec les services du ministère de l'Intérieur au cours des derniers mois indiquaient qu'un projet de loi portant « Diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne » concernant l'immigration et l'asile aurait pu, en pratique, être présenté devant le Parlement en septembre dernier. En effet, les mesures techniques d'adaptation étaient déjà prêtes.

Quant à la « grande technicité des dispositions » du Pacte, elle reflète l'évolution actuelle du droit de l'Union européenne, qui est à la fois, de plus en plus précis et transversal. Par ailleurs, les dispositions relatives à la mise en œuvre du droit d'asile ont toujours été marquées par une certaine complexité. Mais c'est le rôle même du débat parlementaire que d'affronter cette complexité, d'en expliquer publiquement les causes, et de chercher à la simplifier pour mettre en œuvre des dispositifs efficaces et juridiquement sûrs.

En revanche, une autre raison, non évoquée, a pu être déterminante dans cette décision : l'absence probable de majorité pour voter un « DDADUE immigration-asile » à l'Assemblée nationale dans sa configuration politique actuelle...

2. Un défi logistique

Le plan de mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile établi par la France en décembre 2024, souligne que cette dernière est aussi un défi logistique, nécessitant de mettre à niveau un certain nombre d'équipements et de compétences.

Les principaux défis sont les suivants.

a) *L'extension des places en zone d'attente pour permettre à la France d'atteindre sa « capacité adéquate » pour les procédures à la frontière*

Pour rappel, le Pacte impose à chaque État membre **une « capacité adéquate »** pour assumer correctement les procédures à la frontière (« filtrage » ; asile ; « retour »). Le nombre maximal que la France est tenue d'examiner en procédure à la frontière a été fixé à 1 230 entre le 12 juin 2026 et le 12 juin 2027, et à 1 845 entre le 13 juin 2027 et le 14 octobre 2027.

Au niveau de l'Union européenne, la « capacité adéquate » pour mettre en œuvre les procédures à la frontière doit être de 30 000. Pour la France, cette capacité doit être de 615 places. La plus grande, pour un État membre, est celle de l'Italie, avec 8 016 places.

Or, en décembre 2024, cette capacité était de 300 places, dont 157 à l'aéroport Roissy-Charles de Gaulle et de 24 à Orly. Pour rappel, les zones d'attente des aéroports parisiens représentaient 90 % des placements en zone d'attente en France, en 2021.

À Roissy, la personne placée en zone d'attente bénéficie de prestations de type hôtelier (hébergement ; sanitaires ; restaurations ; équipements ; zone de détente), se voit attribuer une chambre, et peut circuler librement au sein de la zone. Les droits de la personne sont affichés et traduits dans les langues nécessaires. La personne peut aussi recevoir des visites aux heures prévues par le règlement intérieur et peut avoir accès à un service médical¹.

De nouvelles infrastructures devaient donc en principe être opérationnelles, avec 315 places supplémentaires à aménager, au 12 juin 2026. Or, en pratique, la France ne sera pas prête : lors de son audition précitée, le ministre de l'Intérieur, M. Laurent Nuñez, a précisé que ces places supplémentaires seraient disponibles plutôt fin 2026 et que dans l'intervalle, les personnes faisant l'objet d'une procédure à la frontière seront logées dans les hébergements prévus pour les demandeurs d'asile avec une assignation à résidence.

Cette hausse des capacités d'hébergement devra aussi se traduire en effectifs complémentaires de garde-frontières. Ces derniers sont aussi justifiés par la nouvelle mission de « détection des vulnérabilités », intégrée au « filtrage ».

Ajoutons que 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, impliquerait une nécessaire réflexion sur la construction de nouvelles infrastructures d'accueil.

¹ Pla national de mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile, p 40.

Enfin, les infrastructures plus spécifiquement dédiées aux « procédures de retour à la frontière » doivent être adaptées pour garantir le respect des droits fondamentaux des personnes en attente d'éloignement.

En France, ces zones d'attente sont gardées par des fonctionnaires de la direction nationale de la police aux frontières (DNPAF).

En outre, il y a un risque de hausse des demandes à la frontières déposées par les personnes qui ont la plus forte chance d'avoir l'asile (elles recevront en effet une décision sous 15 jours et non dans 5 mois).

b) La refonte de la plateforme française d'Eurodac

Le plan précité a souligné, non seulement les besoins d'achat de terminaux d'acquisition des empreintes pour les GUDA mais aussi la nécessaire mise à jour de la base de données, mais aussi et surtout la nécessaire mise à jour de la gestion des droits pour actualiser la base de données « française » d'Eurodac. En effet, à l'heure actuelle, la direction de l'asile du ministère de l'Intérieur assume, seule, cette responsabilité car Eurodac recense seulement les demandes d'asile.

Or, avec l'élargissement de son périmètre, Eurodac sera demain, également « nourri » par les forces de sécurité intérieure. L'interconnexion des outils de ces différents acteurs est donc un impératif. Voilà pourquoi, le plan de mise en œuvre a insisté sur la nécessité, pour la France, de construire « la plateforme française » d'Eurodac. Cette plateforme permettra ainsi une collecte automatique des données de sécurité intérieure.

c) La modification des procédures devant l'OFPPRA

Selon les informations portées à la connaissance de vos rapporteurs, la procédure devant l'OFPPRA va se trouver parfois complexifiée :

- l'envoi du compte-rendu écrit de l'entretien du demandeur d'asile avant de lui notifier la décision sur sa demande d'asile. Aujourd'hui, ces deux documents sont envoyés en même temps : **le nouveau dispositif dédoublera les procédures**. Il y aura aussi une difficulté dans les régions et territoires où le compte numérique n'est pas mis en place (dans les outre-mer notamment, les procédures sont toujours au format papier) ;

- le fait que les demandeurs d'asile puissent **apporter des « documents pertinents » au soutien de leur demande** constituera une contrainte pour les services (si chaque demandeur apporte des documents à traduire, le coût estimé est de 50 millions d'euros par an). L'OFPPRA attendait que l'agence européenne de l'asile développe un outil, mais ce dernier n'a pas été mis à disposition. Pour la traduction de ces documents, l'OFPPRA tentera de recourir à l'outil européen de traduction qui existe actuellement (même s'il dispose de peu de langues), et se tournera à défaut vers des logiciels de traduction, tels que « DeepL » ;

- la possibilité d'**auditionner les mineurs sans les parents** est un enjeu : l'OFPRA introduira une marge d'appréciation pour autoriser cette procédure pour les mineurs âgés de plus de 13 ans (car il s'agit de l'âge de discernement en France) ;

- aujourd'hui, il y a un filtre de recevabilité pour les demandes d'asile. Un cas de « filtrage » sautera à l'avenir : celui où, après le rejet préalable d'une première demande sans entretien (et donc sans examen au fond) dans un autre État membre, l'étranger se soustrait à son obligation et se rend en France ; la demande d'entretien sera donc désormais recevable de droit ;

- le règlement imposera désormais aux étrangers « dublinés » de **soumettre immédiatement la demande à l'OFPRA, sans attendre un éventuel déplacement**. La difficulté est importante car 20 % de Dublinés sont effectivement déplacés : cet enregistrement immédiat entraînera un surcroît de charge inutile pour l'OFPRA et risquera d'engorger les services enregistrant les demandes ;

- **pour le suivi des étrangers ayant commis des crimes, le Pacte obligera systématiquement à faire des entretiens** – alors que la procédure se déroulait jusque-là essentiellement par écrit. Cela va générer une hausse des besoins de personnel et présente des risques pour la sécurité.

d) L'adaptation des procédures à une « crise » éventuelle

En effet, malgré l'épisode de la « crise migratoire » de 2015-2016, la France ne dispose pas, à l'heure actuelle, de dispositif gestion de crise pour préciser « Qui fait quoi ? » et « Que faire et comment faire ? » en cas d'un afflux disproportionné de migrants irréguliers et/ou de demandes d'asile qui menaceraient de paralyser les systèmes de contrôle et d'asile.

Le plan national de mise en œuvre du Pacte a ainsi insisté sur la nécessité, pour le Gouvernement :

- de renforcer le cadre français de gestion de crise en matière d'asile, ce qui signifie de prévoir les procédures afin d'appliquer les dispositions du règlement « gestion de crise », au bénéfice de notre pays ou d'un autre État membre ;
- de développer la planification d'urgence ;
- d'assurer la cohérence des mesures prises avec les outils existants.

En effet, le règlement « gestion de crise » suppose une adaptation des procédures et des délais.

e) Des conséquences non négligeables en termes de ressources humaines

Sur ce point, il semble tout d'abord évident que la mise en œuvre effective du Pacte doit se traduire par des recrutements, si les « capacités adéquates » pour les procédures à la frontière et les « relocalisations » demeurent au niveau des estimations actuelles. Ces recrutements concerneront la police aux frontières et, le cas échéant, l'OFPRA ainsi que la direction générale des étrangers en France (DGEF) du ministère de l'Intérieur où les tensions seront probables sur les effectifs du ministère.

La mise en œuvre d'un mécanisme indépendant de contrôle du respect des droits fondamentaux des personnes faisant l'objet d'une « procédure à la frontière » appellera un renforcement des effectifs des autorités administratives indépendantes concernées (Défenseur des droits et Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL)). Ainsi, le CGLPL a demandé un renfort RH de deux personnes supplémentaires à temps complet, pour assumer cette mission.

Par ailleurs, la **réduction générale des délais** dans la procédure de détermination de l'État membre qui doit prendre en charge une demande d'asile (procédure « Dublin ») va inévitablement bouleverser l'organisation et les pratiques des services compétents (pour rappel, les délais de prise en charge d'un demandeur détenant un visa passent de 3 mois à 1 mois, ceux de reprise en charge d'un demandeur, de 2 mois à 2 semaines) et pourrait, là encore, amener à des recrutements.

Le Pacte conduit également des **efforts notables de formation des personnels**, qui concernent principalement :

- la mise en œuvre du droit des mineurs à bénéficier d'un entretien individuel mené par une personne possédant les connaissances nécessaires sur les droits et les besoins spécifiques des mineurs (sauf si ce n'est pas dans l'intérêt supérieur de l'enfant) et de l'obligation, pour l'autorité compétente, de confier la préparation de la décision sur la demande d'asile d'un mineur à un personnel également possédant également ces connaissances, nécessite de former l'ensemble des agents de l'OFPRA ;
- la formation des personnels en zone d'attente, mais aussi des agents de l'OFII, sur la détection des vulnérabilités ;
- la formation de l'ensemble des acteurs de la chaîne administrative dans une procédure « Dublin » sur les réductions de délais et les changements induits par le Pacte.

f) En revanche, la France met déjà en œuvre certaines innovations du Pacte

Comme le confirme le plan national de mise en œuvre présenté par la France, certaines innovations du Pacte au niveau européen – sont déjà mises en œuvre dans notre pays et ne posent donc aucun défi « logistique » : à titre d'exemple, il faut évoquer la possibilité, pour un demandeur d'asile, de bénéficier d'avis juridiques gratuits lors de la phase administrative de la procédure d'asile (cet accompagnement juridique et administratif est en effet inscrit dans le cahier des charges des SPADA, dont les personnels peuvent accompagner les demandeurs tout au long de cette phase) et d'une assistance et d'une représentation juridique gratuites dans le cadre de la procédure contentieuse.

Le règlement affirme ce principe d'une assistance et d'une représentation juridique gratuites, tout en donnant la possibilité aux États membres de refuser cette gratuité¹. En pratique, en France, cette assistance et cette représentation sont assurées par la mission d'aide juridictionnelle confiée aux avocats (loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique).

Il en va de même pour le cadre d'accueil et d'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale à la suite d'une procédure de réinstallation, qui réalise déjà les objectifs visés par le règlement (UE) 2024/1350.

g) Une vigilance nécessaire sur l'accueil et l'accompagnement des mineurs non accompagnés (MNA)

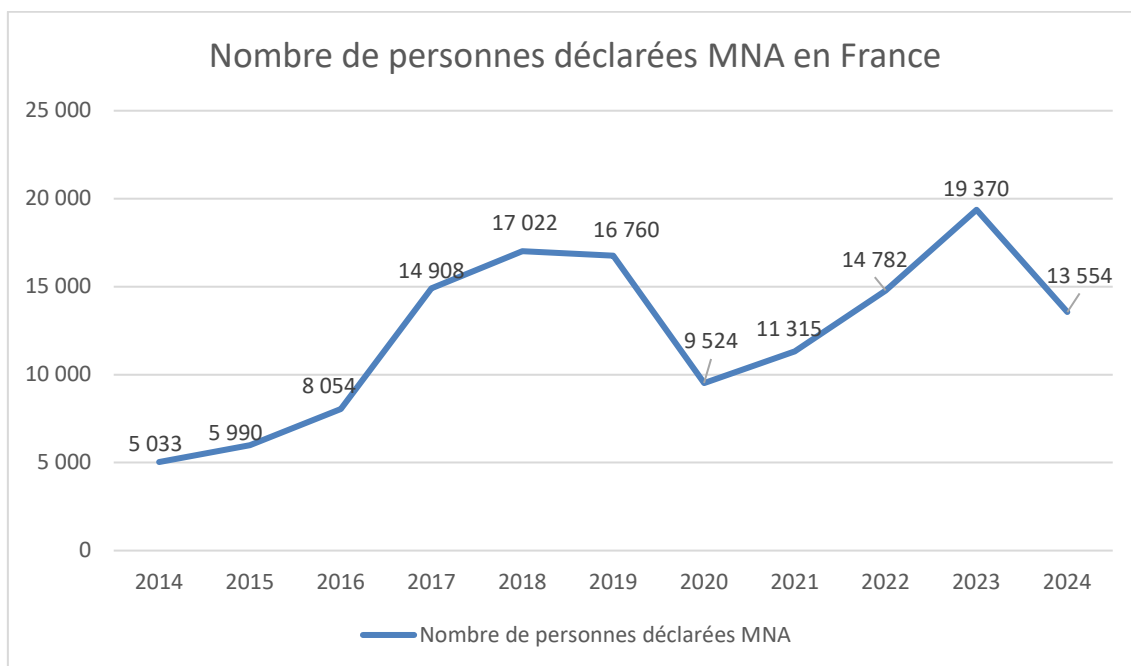
(1) Les règles de prise en charge des mineurs non accompagnés (MNA) en France²

En droit français, un mineur non accompagné (MNA) est un enfant de moins de 18 ans, de nationalité étrangère, arrivé en France sans être accompagné par un parent ou un représentant légal. Trois critères définissent cette situation : la minorité, l'isolement et l'extranéité.

Ces dernières années, la France a vu le **nombre de mineurs non accompagnés (MNA)** présents sur son territoire **augmenter**. **Toutefois, pour la première fois depuis la pandémie de Covid-19, le nombre de ces MNA nouvellement pris en charge par les départements a baissé en 2024 (13 554 MNA).**

¹ Cas prévus : si le demandeur possède des ressources suffisantes ; si le recours est abusif ; si le recours se situe à un deuxième niveau ou à un niveau supérieur (appel ou cassation éventuelle) ; si le demandeur dispose déjà d'un conseil juridique.

² Les données de cette partie sont issues du rapport d'activités de la mission « Mineurs non accompagnés » 2024 du ministère de la Justice.



Source : rapport de la Mission « Mineurs non accompagnés » du ministère de la justice, 2024.

En 2024, 27 % étaient originaires de Guinée, 16,1 %, du Mali, 15,8 %, de Côte d'Ivoire, 6,1 %, de Tunisie, et 5,4 %, d'Algérie.

En pratique, les jeunes étrangers en situation irrégulière affirmant qu'ils sont des mineurs non accompagnés (MNA) sont pris en charge **dans le cadre de la protection de l'enfance**, plus particulièrement, des services de **l'aide sociale à l'enfance (ASE)** mis en place par les départements. Ainsi, quand une personne se présente comme mineure et est privée de la protection de sa famille, le service de l'ASE doit organiser un **accueil provisoire d'urgence** (également appelé « mise à l'abri ») pendant **cinq jours** maximum. Au cours de cette phase, **la réalité de la minorité et de l'isolement familial** de la personne doit être évaluée :

Cette évaluation est composée d'une **évaluation sociale à caractère pluridisciplinaire** menée par les services du département ou par une structure du secteur public ou du secteur associatif à laquelle cette mission a été déléguée.

Concrètement, elle prend la forme d'**entretiens** menés par des professionnels ayant une formation ou une expérience leur permettant de disposer de connaissances relatives :

- aux parcours de la personne et à la géopolitique de son pays d'origine ;
- à la psychologie de l'enfant et aux droits des mineurs.

Pour rappel, plusieurs rapports du Sénat ont plaidé pour le transfert de cette « mise à l'abri » et de cette évaluation à l'État¹.

¹ Voir, par exemple, le rapport d'information n°854 (2020-2021) du 29 septembre 2021 intitulé « Mineurs non accompagnés, jeunes en errance : 40 propositions pour une politique nationale. », des

Le responsable de l'évaluation transmet ensuite **un rapport et un avis motivé** sur la minorité ou la majorité de la personne, et sur son isolement familial éventuel, au président du conseil départemental. Si des doutes subsistent quant à l'âge de la personne, le rapport doit en faire mention.

S'il partage ces doutes, le président du conseil départemental peut :

- transmettre aux services chargés de la lutte contre la fraude documentaire, les documents transmis par la personne évaluée, afin de vérifier qu'ils n'ont pas été établis de manière frauduleuse ou que les faits qui y sont mentionnés ne pas correspondre à la réalité ;

- saisir la justice pour procéder à des examens radiologiques osseux¹, aux fins de détermination de l'âge de la personne concernée, en l'absence de documents d'identité valables et lorsque l'âge allégué n'est pas vraisemblable. Pour rappel, le Défenseur des droits plaide cependant régulièrement pour l'interdiction de ces tests.

Puis, au **terme** du délai de cinq jours de la **phase de « mise à l'abri »**, le président du conseil départemental doit **saisir le procureur de la République** (c'est le **début de la phase de protection judiciaire**). Deux situations sont alors possibles :

- **si le jeune est défini comme mineur privé temporairement ou définitivement de la protection de sa famille**, le procureur de la République ou le juge des enfants peuvent prendre une **ordonnance provisoire de placement**². L'accueil provisoire est alors prolongé jusqu'à ce que l'autorité judiciaire ait rendu sa décision. Le mineur peut par la suite être confié, soit, de nouveau, à l'aide sociale à l'enfance (ASE), soit à un tiers³. Un mécanisme de répartition géographique peut orienter le mineur vers l'ASE d'un département différent de celui de l'accueil initial.

- en revanche, **si la minorité ou l'isolement du jeune ne sont pas reconnus, une décision de refus de prise en charge lui est notifiée**. Il est informé sur les droits reconnus aux personnes majeures en matière d'hébergement d'urgence, d'aide médicale, de demande d'asile ou de titre de séjour.

sénateurs Hussein Bourgi, Laurent Burgoa, Xavier Iacovelli et Henri Leroy, au nom de la commission des affaires sociales du Sénat.

¹ Cette possibilité est prévue à l'article 388 du code civil.

² Article 375 du code civil.

³ Article 373-3 du code civil.

(2) Une prise en charge jugée « difficile » par les conseils départementaux des MNA qui ne doit pas être fragilisée par la mise en œuvre du Pacte

En 2024, malgré la baisse du nombre de MNA, le rapport de la mission « Mineurs non accompagnés » recensait des difficultés persistantes la prise en charge de ces jeunes : différends entre certains conseils départementaux et la justice sur la minorité d'une personne ; formation parfois insuffisante des personnels chargés de la prise en charge des MNA et absence de représentants légaux en nombre suffisant ; manque de places dans les foyers et recours trop fréquent à des hébergements provisoires, voire précaires.

Dans ce contexte tendu, le Pacte ne doit pas fragiliser le traitement des demandes d'asile et la prise en charge des mineurs non accompagnés. Sur la base du plan national, le Gouvernement affirme que le cadre juridique actuel d'accueil et de prise en charge des mineurs non accompagnés (MNA) demandeurs d'asile est compatible avec les règles du Pacte et que l'application de ce dernier dans notre pays ne nécessiterait pas de mesure spécifique.

Cependant, la désignation d'un représentant provisoire pour assurer la représentation d'un mineur non accompagné (MNA) dès que possible et jusqu'à ce qu'un représentant permanent soit nommé, dans les 15 jours suivant la présentation d'une demande d'asile, ainsi que la possibilité, pour un mineur concerné, de porter plainte contre son représentant légal, introduites par la directive (UE) 2024/1346 ainsi que par les règlements (UE) 2024/1348 et (UE) 2024/1351, constituent des évolutions juridiques importantes.

Lors de son audition précitée, le ministre de l'Intérieur a rappelé que le droit français prévoyait la désignation d'un administrateur *ad hoc* par le procureur de la République, pour représenter un mineur non accompagné (MNA) demandant l'asile. Il a donc indiqué au Sénat qu'il n'était pas prévu, pour se conformer au Pacte, de prévoir la désignation d'un représentant temporaire, mais de confirmer que cet administrateur *ad hoc* assumerait successivement le rôle de représentant temporaire, puis celui de représentant permanent du mineur.

À l'évidence, ces évolutions nécessiteront des efforts des cours d'appel pour identifier, sélectionner et recruter, des « représentants » en plus grand nombre, en particulier parmi les associations de défense des demandeurs d'asile (ces représentants sont en effet inscrits sur des listes établies par ces cours).

En outre, comme rappelé *supra*, la possibilité d'auditionner les mineurs sans les parents est aussi un enjeu réel pour l'OFPRA introduira une marge d'appréciation pour autoriser cette procédure pour les mineurs.

En revanche, sauf cas exceptionnel, où ils représenteraient une menace pour la sécurité, les MNA ne pourront pas faire l'objet d'une procédure à la frontière.

3. Un défi financier

a) *Un effort financier conséquent, un « flou » budgétaire à dissiper*

(1) Les estimations budgétaires du plan national de mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile, en décembre 2024 : + 593 millions d'euros de dépenses entre 2025 et 2027

Selon le plan national de mise en œuvre du Pacte, présenté par la France en décembre 2024, les **coûts de mise en œuvre** de la réforme sont estimés à **169,7 millions d'euros en 2025, 122,1 millions d'euros en 2026 et 216,5 millions d'euros en 2027, soit 508,3 millions d'euros au total.**

À cette hausse globale devait s'ajouter une augmentation de 85,41 millions d'euros (sur 2026 et 2027), au titre de l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA).

(Montants mentionnés dans le plan national français de mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile – décembre 2024)

	2025	2026	2027	Total
Refonte d'Eurodac	<i>15,38 millions d'euros</i>	<i>7,55 millions d'euros</i>	<i>3,15 millions d'euros</i>	26,08 millions d'euros
Filtrage et procédures aux frontières	<i>0,29 million d'euros</i>	<i>0,87 million d'euros</i>	<i>1,37 million d'euros</i>	2,53 millions d'euros
Nouvelles conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile	<i>0,65 million d'euros</i>	<i>13,50 millions d'euros</i>	<i>15,36 millions d'euros</i>	29,51 millions d'euros
Procédures d'asile « justes et équitables »	<i>2,16 millions d'euros</i>	<i>30,71 millions d'euros</i>	<i>63,61 millions d'euros</i>	96,48 millions d'euros

La « capacité adéquate » pour les procédures à la frontière	<i>150 millions d'euros</i>	<i>42 millions d'euros</i>	<i>85 millions d'euros</i>	277,5 millions d'euros
Responsabilité (procédure « Dublin »)	<i>0,25 million d'euros</i>	<i>0,17 million d'euros</i>	<i>0</i>	0,42 million d'euros
Nouveau mécanisme de solidarité	<i>0</i>	<i>23,95 millions d'euros</i>	<i>47,90 millions d'euros</i>	71,85 millions d'euros
Crise et plan de contingence	<i>0,09 million d'euros</i>	<i>0,09 million d'euros</i>	<i>0,09 million d'euros</i>	0,27 million d'euros
Renforcement des garanties et du contrôle des droits fondamentaux	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	0
Réinstallation, inclusion et intégration	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	0
Dépenses transversales	<i>0,90 million d'euros</i>	<i>2,75 millions d'euros</i>	<i>0</i>	3,65 millions d'euros

En outre, les conséquences du Pacte sur les modalités d'allocation pour demandeurs d'asile (ADA) doivent augmenter les coûts liés à cette dernière. Selon le plan national, ce coût était estimé ainsi :

Effet du Pacte dur l'ADA (estimation)	2025	2026	2027	Total
Dépenses supplémentaires d'ADA en raison du début de son versement à partir de la présentation de la demande et de son versement (modulé) dans plusieurs situations où ce versement est aujourd'hui supprimé	0	44,94 millions d'euros	94,17 millions d'euros	139,11 millions d'euros
Moindres dépenses d'ADA dans le cadre de la procédure « Dublin » et de la réduction du délai de recours auprès de la CNDA	0	-17,34 millions d'euros	-36,36 millions d'euros	-53,7 millions d'euros
Total	0	27,60 millions d'euros	57,81 millions d'euros	85,41 millions d'euros

Il convient de détailler les principaux chapitres de dépenses alors envisagés :

a) **l'établissement de la « capacité adéquate » de la France pour mener les « procédures à la frontière » (277, 5 millions d'euros entre 2025 et 2027).** Cette enveloppe très importante vise la mise à disposition de 615 places d'hébergement (13, 6 millions d'euros pour la zone d'attente de Roissy) et l'aménagement d'espaces appropriés (150 millions d'euros). Elle tient compte aussi de l'allongement de la durée de maintien des demandeurs d'asile à la frontière (coût estimé à 53 millions d'euros par an) et du renforcement nécessaire des effectifs et des heures travaillées de la police aux frontières (47 millions d'euros par an) ;

b) **la mise en place des nouvelles procédures d'asile (96,5 millions d'euros sur 2025-2027).** Ces coûts concernent la mise en place des nouvelles garanties pour les demandeurs lors de la procédure devant l'OFPRA et les frais de traduction/d'interprétation (possibilité d'un entretien individuel pour les mineurs (sur une base de 3 500 entretiens par an : 1,13 million d'euros en 2026 et 1,4 million d'euros en 2027 ; coûts de traduction en français des documents transmis (estimés à 22,8 millions d'euros en 2026 et à 49,9 millions d'euros en 2027), d'interprétariat (3,38 millions d'euros en 2026, puis 7,09 millions d'euros en 2027) etc.) ;

c) **l'instauration du nouveau mécanisme européen de solidarité (71,8 millions d'euros sur 2026 et 2027).** Bien entendu, en « année pleine », les coûts liés à ce mécanisme dépendront des efforts consentis par la France au titre de la solidarité européenne. Le coût d'une prise en charge de 4 796 relocalisations annuelles, effectif visé en cas de mobilisation totale de la « réserve européenne de solidarité », serait de 47,9 millions d'euros¹. Si elle excluait de procéder à des relocalisations et souhaitait plutôt, comme certains États membres, verser une contribution financière, celle-ci s'élèverait à 20 000 euros par personne, soit 96 millions d'euros ;

d) **les nouvelles conditions d'accueil des demandeurs d'asile (29,5 millions d'euros entre 2025 et 2027) :** les coûts induits sont, à titre principal, relatifs à l'accès à des cours de langue (7,3 millions d'euros en 2026 et 15,3 millions d'euros en 2027), la mise aux normes des équipements sanitaires (5 millions d'euros) et la réponse à des besoins particuliers et de santé (1,6 million d'euros en 2026) ;

e) **la construction de la plateforme française d'Eurodac rénové (26,1 millions d'euros entre 2025 et 2027).**

¹ Cet objectif représente une augmentation de 166% par rapport à la capacité de relocalisations de la France fin 2024, qui était de 1 800 relocalisations par an.

Quant à la hausse précitée des dépenses résultant du versement de l'ADA, elle est simplement liée au fait que cette allocation sera désormais versée dès la présentation d'une demande d'asile en SPADA et non plus à compter de son enregistrement.

Selon le plan national, l'impact budgétaire du nouveau régime pérenne des conditions matérielles d'accueil sur l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA) **devait s'élever à + 57,81 millions d'euros en année pleine, qui s'ajoutent aux coûts de main d'œuvre.**

En outre, la réforme, à une exception, supprime les hypothèses actuelles de retrait de l'intégralité de l'ADA bénéficiant à un demandeur qui ne se serait pas conformé aux procédures. Désormais, les services compétents devraient garantir un niveau de vie minimum aux demandeurs, conformément à la jurisprudence de la CJUE. Ce qui entraînera – budgétairement parlant – pour la France, un surcroît de dépenses (**estimation du plan national : 43 millions d'euros en 2026 et 91,1 millions d'euros en 2027**).

Simultanément, les nouvelles règles du Pacte devraient engendrer plusieurs « moindres dépenses » :

- désormais, les demandeurs d'asile « dublinés » dont le transfert vers un autre État membre a été notifié, ne toucheront plus l'ADA (soit, une moindre dépense de 5,5 millions d'euros en 2026 et de 11,4 millions d'euros en 2027) ;

- les demandes d'asile présentées par des personnes détectées sur Eurodac comme ayant déjà formulé une demande, seront qualifiées de « réexamen », ce qui donnera lieu à une limitation de l'accès aux conditions matérielles d'accueil (moindre dépense estimée à 6,8 millions d'euros en 2026 et à 14,1 millions d'euros en 2027) ;

- la réduction du délai de recours devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) à 15 jours maximum fera également réaliser des économies à l'État (5,1 millions d'euros en 2026 et 10,7 millions d'euros en 2027).

(2) Une révision à la baisse des coûts de mise en œuvre du Pacte et des incertitudes sur les coûts réels

Le projet de loi de finances pour 2026 a bien pris en compte les coûts de mise en œuvre du Pacte mais dans des montants différents de ceux inscrits dans le plan national, à **savoir 150 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 84,8 millions d'euros en crédits de paiement (CP).**

À l'échelle de la mission budgétaire « Immigration, asile et intégration », **pour 2026, ces coûts s'élevaient donc à 84,8 millions d'euros**, dont 78,7 pour le programme budgétaire 303 (« Immigration et intégration ») et 6,1 millions d'euros pour le programme 104 (« Intégration et accès à la nationalité française »).

Dans le programme 303, l'essentiel des crédits inscrits était consacré à la garantie de l'exercice du droit d'asile (47,2 millions d'euros), en particulier pour financer le surplus d'ADA à verser (25,2 millions d'euros). 10,9 millions d'euros ont été prévus pour renforcer les moyens de l'OFPRA, et 6,8 millions d'euros concernaient des dépenses diverses (interprétation, traductions...).

Les autres crédits prévus étaient relatifs à la lutte contre l'immigration irrégulière (27,7 millions d'euros), plus spécifiquement, à la mise en œuvre d'une « capacité adéquate » pour mener les procédures d'asile et de retour à la frontière (314 places d'hébergement complémentaires), et aux actions de soutien (3,8 millions d'euros), en particulier pour contribuer à la mise à disposition des places précitées et à l'adaptation du système Eurodac.

Lors des auditions budgétaires, le Gouvernement a précisé que les estimations initiales contenues dans son plan de mise en œuvre du Pacte pour la migration et l'asile, présentées en décembre 2024, avaient, depuis, été **revues à la baisse**, en raison de l'actualisation des **flux de demandeurs d'asile** sur la base desquels ces coûts sont calculés.

Cependant, les rapporteurs de la commission des finances et de la commission des lois, s'inquiétaient du « différentiel important entre le chiffrage de décembre 2024 et les estimations actuelles de la DGEF, de même que les informations contradictoires contenues dans les documents budgétaires par rapport au niveau de dépenses imputées sur le programme 303 »¹. **En conséquence, le rapporteur spécial de la commission des finances du Sénat sur la mission, Mme Marie-Carole Ciuntu, et les rapporteurs pour avis de la commission des lois, MM. David Margueritte et Olivier Bitz, indiquaient qu'ils allaient demeurer vigilants sur le suivi budgétaire de la mise en œuvre du Pacte.**

Lors de son audition devant la commission des affaires européennes et la commission des lois, le 29 avril dernier, **le ministre de l'Intérieur, M. Laurent Nuñez a rappelé que la première « année pleine » d'application du Pacte serait 2027 et que les prévisions pour cette année 2027 étaient, pour l'heure, de 82,5 millions d'euros**, ce montant devant être confirmé ou infirmé par la prochaine conférence gouvernementale de budgétisation prévue au cours de ce mois de mai 2026.

Face à ces variations récurrentes dans les prévisions budgétaires relatives à l'application du Pacte, la commission des affaires européennes ne peut que s'associer à la vigilance souhaitée par la commission des finances et par la commission des lois.

¹ Rapport général n°139 (2025-2026) sur le projet de loi de finances pour 2026 (rapporteur général : M. Jean-François Husson) / annexe n°15 (« Immigration, asile et intégration »), rapporteur spécial : Mme Marie-Carole Ciuntu, établi au nom de la commission des finances du Sénat, en date du 24 novembre 2025.

b) Un soutien financier européen complémentaire

La mise en œuvre opérationnelle du Pacte bénéficie d'un soutien financier européen, principalement par le « fonds asile, migration et intégration (ou FAMI), doté, il faut le rappeler de 9,88 milliards d'euros pour la période 2021-2027, auxquels sont venus s'ajouter 2 milliards d'euros en plus lors de la révision du CFP 2021-2027 à mi-mandat.

Le FAMI est principalement utilisé à l'heure actuelle en soutien des actions de l'OFPPRA (21 millions d'euros). En pratique, le fonds cofinance (à 75 %) un projet portant le recours aux prestations d'interprétariat et aux nouvelles technologies pour améliorer et accélérer le traitement des demandes d'asile. Ce projet comprend quatre volets :

- traduction des entretiens avec les demandeurs d'asile dans la langue de ces derniers (ex : pachto ; ukrainien ; bengali ; créole...);
- la traduction par téléphone des entretiens d'introduction des demandes d'asile, en lien avec l'expérimentation des « espaces France asile » ;
- l'expérimentation d'outils d'intelligence artificielle, par exemple, pour certaines recherches documentaires ;
- la dématérialisation du circuit de traitement des demandes d'asile.

La construction de la plateforme française d'Eurodac (26,1 millions d'euros entre 2025 et 2027) bénéficie aussi d'un co-financement européen (FAMI). Cette mise à niveau, d'un coût de 8 millions d'euros sur la période 2024-2025, a été cofinancée à 75 % par l'Union européenne (**6,01 millions d'euros**).

Enfin, il faut souligner qu'une fois mis en œuvre, **le système des relocalisations prévu dans le cadre de la réserve annuelle de solidarité, pourra être largement financé par le FAMI**. En effet, pour chaque personne qu'elle acceptera de prendre en charge au titre de la relocalisation, la France, comme tout autre État membre, recevra un montant forfaitaire de 10 000 euros. Si elle supporte les coûts de transferts, la France recevra une somme supplémentaire de 500 euros par personne transférée. Ces montants permettront de couvrir les coûts de prise en charge de ces personnes (ADA et hébergement pour l'essentiel), estimés à 47,9 millions d'euros pour 4 796 personnes.

Enfin, comme déjà indiqué, **l'importance du FAMI dans le financement de la mise en œuvre du Pacte nécessite :**

- que les autorités françaises se mobilisent, dans le cadre des négociations du Cadre financier pluriannuel pour 2028-2034, afin d'en préserver le montant attribuable à la France ;
- que la France refuse la « fongibilité » totale des crédits de la politique de cohésion au profit des dépenses de la politique migratoire et d'asile, cette dernière devant bénéficier de crédits fléchés et pérennes.

*

Face à ces défis, la commission des affaires européennes du Sénat estime qu'un point d'étape est nécessaire au niveau européen, par la Commission et le Conseil, sur la mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile, dans un délai de six mois à compter du 12 juin 2026, puis chaque année, dans le rapport annuel sur la situation migratoire et de l'asile. Il est essentiel que le Conseil, représentant des États membres, soit associé à cette évaluation. **(recommandation n° 1)**

*

Par ailleurs, elle demande au Gouvernement de faire preuve de transparence et de sincérité à l'égard du Parlement sur les principaux points de mise en œuvre du Pacte :

- transparence sur les échéances et le respect, par la France, de son plan national de mise en œuvre du Pacte ;

- transparence des coûts prévisionnels/budgétés et effectivement réglés du Pacte et sur la pérennité du soutien financier européen ;

- transparence sur les conséquences, pour notre pays, du cycle de gestion sur la migration et l'asile. **(recommandation n° 2)**

C. LES SUITES DU PACTE

1. L'évolution du recours aux concepts de « pays d'origine sûrs » et de « pays tiers sûrs » dans le traitement des demandes d'asile

La Commission européenne a présenté, le 23 avril 2025 et le 20 mai 2025, deux propositions de règlement visant, d'une part, à mettre en œuvre une liste européenne de « pays d'origine sûrs », et, d'autre part, à faciliter le recours au concept de « pays tiers sûr », dans le premier cas, pour accélérer le traitement des demandes d'asile et, d'autre part, pour élargir les possibilités de renvoi des demandeurs d'asile déboutés dans des pays tiers (Le contenu de ces deux propositions de règlement, définitivement adoptées en tant que règlements (UE) 2026/463 et (UE) 2026/464 le 24 février 2026, a déjà été commenté dans le présent rapport, dans le III)C)).

2. Une modification d'ampleur du cadre juridique européen des « retours » d'étrangers en situation irrégulière, en cours de négociation

a) *Une réforme présentée par la Commission européenne et une majorité d'États membres comme le complément nécessaire du dispositif du Pacte sur la migration et l'asile*

En l'état du droit, la **directive 2008/115/CE**, qui est entrée en vigueur en 2010, pose des règles européennes d'harmonisation minimale en matière de retour (c'est-à-dire, d'éloignement) des étrangers en situation irrégulière dans les États membres de l'Union européenne.

Or, selon la Commission européenne, le bilan de l'application de cette directive est « mitigé » du fait de la faiblesse du taux de « retour effectif » (qui était, pour rappel, de 20 % dans les États membres de l'UE en 2024 et de 24 % un an plus tard). En France, ce taux – dont la pertinence est contestée par le ministère de l'intérieur – avoisine plutôt 10,5 %. **Les raisons sont multiples.** Il faut citer en particulier le manque de coopération des ressortissants de pays tiers, qui peuvent résister, fuir ou entraver d'une autre manière les efforts de retour, le refus de certains pays tiers en ce qui concerne la réadmission de leurs ressortissants, mais aussi la longueur des procédures administratives, ainsi que l'absence de politique crédible en matière de retour forcé.

Une première tentative de réforme de la directive « retour » avait été proposée en 2018 et acceptée par le Conseil, mais avait été bloquée au Parlement européen, faute de majorité politique pour la voter.

Depuis, le Pacte sur la migration et l'asile a été adopté définitivement en mai 2024 et les États membres avaient alors convenu de la nécessité de compléter cette réforme par la refonte du dispositif européen de « retour » des étrangers en situation irrégulière. Par la suite, le Conseil européen avait appelé cette refonte de ses vœux à plusieurs reprises.

Voilà pourquoi, dans **ses orientations politiques pour le mandat 2024- 2029 de la Commission européenne**, Mme Ursula von der Leyen estimait que l'Union européenne avait « *besoin d'une approche commune sur la question des retours, afin de les rendre plus efficaces et plus dignes* »¹. **Dans le document publié simultanément**², elle fixait quatre objectifs à la réforme : accélérer et simplifier la procédure de retour, assurer des retours dans la dignité, numériser la gestion des dossiers, veiller à ce que les décisions de retour bénéficient d'une reconnaissance mutuelle dans toute l'Europe.

¹ Discours de Mme Ursula von der Leyen prononcé le 18 juillet 2024, lors de la session plénière du Parlement européen.

² « Le choix de l'Europe - Orientations politiques pour la prochaine Commission européenne 2024-2029 », 18 juillet 2024, p 21.

b) *Une proposition de règlement qui vise avant tout à accroître le nombre de « retour » d'étrangers en situation irrégulière*

(1) Le dispositif de la proposition de règlement

La Commission européenne a présenté la proposition de règlement établissant un système commun en matière de retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier dans les états membres de l'Union européenne (COM(2025) 101 final), le 11 mars 2025, afin de remplacer la directive « retour » actuelle.

Cette proposition de règlement a un objectif : améliorer l'effectivité et l'efficacité des procédures de retour des États membres par leur uniformisation au niveau européen et accélérer l'exécution des décisions de retour tout en préservant les droits fondamentaux des étrangers en situation irrégulière.

La proposition prévoit, à titre principal :

- d'étendre la définition des « pays de retour »¹ ;
- de rendre obligatoire la procédure de reconnaissance mutuelle des décisions de retour entre États membres à compter du 1^{er} juillet 2027² ;
- d'instaurer un régime juridique de retour spécifique et plus strict pour les étrangers en situation irrégulière présentant un risque pour la sécurité ;
- d'imposer une obligation de coopération aux étrangers faisant l'objet d'une décision de retour et de prévoir des sanctions en cas de refus de coopérer ;
- d'allonger la durée maximale des interdictions d'entrée sur le territoire des États membres qui peuvent être adoptées en même temps que les décisions de retour (de 5 à 10 ans) ;
- de prévoir un mécanisme de contrôle indépendant des décisions de retour au regard du respect des droits fondamentaux ;

¹ Le « **pays de retour** » peut être aujourd'hui soit le pays d'origine de l'étranger en situation irrégulière, soit un pays de transit, soit un autre pays vers lequel l'intéressé a choisi de retourner volontairement et sur le territoire duquel il a été admis. Cette notion serait élargie par la proposition de règlement « retour » pour couvrir aussi soit, un pays tiers où l'étranger en situation irrégulière concerné a sa résidence habituelle, soit un pays tiers où l'intéressé a le droit d'entrer et de séjourner, soit un « pays tiers sûr » ou son « premier pays d'asile » au sens du règlement (UE) 2024/1348, au sujet desquels la demande de protection internationale du ressortissant de pays tiers concerné a été rejetée, soit, enfin, un pays tiers avec lequel il existe un accord ou un arrangement en vertu duquel ce ressortissant a été accepté.

² Le texte prévoit toutefois qu'un État membre pourrait invoquer une exception d'ordre public au cas par cas, pour refuser cette reconnaissance.

- d'autoriser le transfert d'étrangers en situation irrégulière faisant l'objet d'une décision de retour dans des centres de retour situés dans des pays tiers
- d'instaurer un **effet suspensif automatique** à l'application des décisions de retour pendant le délai de 14 jours durant lequel la personne visée par l'une de ces décisions peut la contester devant une juridiction ;
- **d'étendre la durée maximale de la rétention administrative** (de 12 à 24 mois).

Par la suite, les négociations au Conseil ont abouti à l'adoption d'une orientation générale du Conseil, le 8 décembre 2025, qui a, de manière globale, « durci » le texte de la Commission européenne (ex : en portant la durée maximale de l'interdiction d'entrée à 20 ans).

Il en a été de même, le 9 mars 2026, au Parlement européen, à l'issue des débats de sa commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE). La proposition de règlement « retour » a été adoptée par une majorité rassemblant le PPE (centre droit), le groupe des Conservateurs et réformistes européens (CRE) et les groupes d'extrême-droite du Parlement européen Patriotes pour l'Europe et Europe des nations souveraines. Lors de son audition par les rapporteurs de la commission des lois, Mme Fabienne Keller a estimé que ces conditions d'adoption du texte au Parlement européen risquaient de fragiliser le Pacte dans son ensemble.

Le texte va désormais être négocié par la Commission, le Conseil et le Parlement européen, dans le cadre d'un trilogue.

- (2) Le Sénat a estimé que certaines dispositions de la proposition de règlement « retour » n'étaient pas conformes au principe de subsidiarité

Dans son avis motivé n° 159 (2024-2025) du 27 juin 2025, adopté sur le rapport de sénateurs Audrey Linkenheld et André Reichardt, le Sénat a d'abord dénoncé **l'absence d'analyse d'impact** qui aurait dû être publiée conjointement à la proposition de règlement pour en justifier la nécessité et sa conformité aux principes de subsidiarité et de proportionnalité. L'absence de ce « document clef » a empêché le Sénat de disposer « *de l'ensemble des informations utiles pour se prononcer de manière éclairée* » ;

Il a aussi regretté le choix de la Commission européenne « *d'effacer toute référence aux « États membres » au profit de la seule mention de l'Union (européenne)* » dans le titre de la proposition de règlement, ce qui est une inexactitude juridique, le droit en vigueur faisant des États membres (et non de l'Union européenne) les premiers responsables de la politique de « retour » ;

À titre principal, le Sénat a déploré le remplacement de l'actuelle directive « retour » par un règlement. Il a constaté que l'uniformisation des procédures de retour, induite par la présentation d'un règlement, aurait **trois effets négatifs directs** :

- une restriction notable de la marge d'appréciation des États membres ;

- la suppression de la possibilité, pour le Parlement français et, en particulier le Sénat, d'intervenir dans la détermination des règles européennes relatives à l'éloignement des étrangers en situation irrégulière dans un État membre de l'Union européenne, et de les adapter aux traditions constitutionnelles nationales ;

- la création de « coûts non maîtrisables » pour la France, par exemple, lorsque cette dernière devrait mettre en œuvre une décision de retour adoptée par un autre État membre à l'égard d'un ressortissant de pays tiers présent sur son territoire, ou dans les actions de renseignement systématique des formulaires européens des décisions de retour et de réadmission, qui feraient « doublon » avec celles effectuées au plan national).

Le Sénat a été d'autant plus ferme dans cette critique que le propre document de travail publié par les services de la Commission européenne, le 16 mai 2025 (p. 35), avait confirmé que la réforme présentée par la Commission européenne pouvait « être mise en œuvre soit par une directive, soit par un règlement ».

L'avis motivé du Sénat a aussi souligné l'incompatibilité entre la proposition de règlement « retour » et certaines dispositions importantes du droit français, comme celle constatée entre la création, par le texte européen, d'un « effet suspensif automatique » de l'application des décisions de retour pendant le délai de recours ouvert à la personne concernée et les articles du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) autorisant l'exécution d'office de certaines décisions.

Il s'est enfin étonné de la présentation de plusieurs mesures de la proposition de règlement (« décision de retour européenne » ; procédure de reconnaissance mutuelle ; approche commune en matière de réadmission) sous la forme de « dispositifs volontairement inachevés », leur architecture définitive devant résulter d'actes d'exécution prévus à l'article 291 du TFUE.

(3) Sur le fond, le Sénat a soutenu la proposition de règlement « retour »

Le Sénat a émis ses recommandations sur le contenu de la proposition de règlement « retour » dans une résolution européenne n° 36 (2025-2026) du 22 décembre 2025, sur la base des travaux de sa commission des affaires européennes¹ et de sa commission des lois².

Sur la base des propositions de M. Ronan Le Gleut, co-rapporteur de la commission des affaires européennes, le Sénat a alors :

- **approuvé les lignes directrices et les principales dispositions de la réforme du « retour »** (extension de la définition du « pays de retour » ; mise en place d'une obligation de coopération et d'une sanction du refus de coopérer ; allongement de la durée maximale des interdictions d'entrée et de la rétention ; instauration d'un régime spécifique d'éloignement pour les personnes présentant un risque de sécurité...), afin d'améliorer l'efficacité des procédures actuelles ;

- **remis en cause la pertinence de plusieurs dispositifs prévus par la proposition** (il a ainsi rejeté la pertinence de la mise en place d'un « examen de vulnérabilité » des étrangers en situation irrégulière dès la première vérification de leur identité ; il s'est opposé à la reconnaissance mutuelle obligatoire des décisions de retour entre États membres ; il a aussi remis en cause le principe d'un « **dialogue migratoire** » entre la Commission européenne et les « entités de fait » dirigeant un pays tiers, tels que les talibans afghans) ou a souhaité les amender (ainsi, plutôt qu'un « effet suspensif automatique » de l'application des décisions de retour pendant le délai ouvert aux recours, **le Sénat a préféré laisser le juge compétent, au cas par cas, accorder ou non cet effet suspensif** ; le Sénat a aussi souhaité autoriser explicitement les services compétents à fouiller les ordinateurs, téléphones et tablettes électroniques des étrangers en situation irrégulière et à prévoir la possibilité de sanctions pénales en cas de refus de coopérer).

¹ Proposition de résolution européenne n°149 (2025-2026) du 20 novembre 2025, adoptée sur le rapport des sénateurs Ronan Le Gleut et Audrey Linkenheld.

² Texte de la commission des lois n°231 (2025-2026) du 17 décembre 2025, adopté sur le rapport des sénateurs David Margueritte et Olivier Bitz.

Lors de l'adoption de cette position du Sénat, Mme Audrey Linkenheld, co-rapporteuse, a souligné son accord avec la position de la majorité sénatoriale sur plusieurs dispositions (opposition à l'instauration d'une reconnaissance mutuelle obligatoire des décisions de retour entre États membres ; prise en compte primordiale de « l'intérêt supérieur de l'enfant » ; refus de l'exclusion de la gratuité de l'assistance juridique lorsqu'un recours « est considéré comme n'ayant aucune chance d'aboutir » ; adoption de règles spécifiques d'éloignement pour les étrangers présentant un risque pour la sécurité ; choix de laisser la juridiction compétente décider d'accorder ou non l'effet suspensif à un recours contre une décision de retour ; suppression du dialogue politique avec les « entités de pays tiers non reconnues »...

Elle a simultanément formulé les points de vigilance suivants :

- l'extension de la définition des « pays de retour » n'est pas souhaitable en raison des « risques de violation des droits humains », de « déresponsabilisation » des États membres de l'Union européenne et de « gaspillage » de fonds publics ;
- l'instauration d'un examen de vulnérabilité d'un étranger en situation irrégulière faisant l'objet d'une décision de retour est une avancée intéressante ;
- l'extension généralisée de la durée maximale des interdictions d'entrée ne semble ni nécessaire ni proportionnée ;
- la possibilité de transférer des étrangers en situation irrégulière faisant l'objet d'une décision de retour prise par un État membre, dans un « centre de retour » situé dans un pays tiers, ajoutée à l'extension de la définition des « pays de retour » et à l'assouplissement du recours au concept de « pays tiers sûr » constitue une forme d'externalisation des procédures de retour qui risque de fragiliser les garanties procédurales et les droits fondamentaux des intéressés. Sur ce point, le Gouvernement a précisé qu'il était sceptique sur le recours aux « centres de retour » et qu'il ne souhaitait pas que ces centres soient financés par l'Union européenne¹ ;
- l'obligation de coopération peut induire « un risque de recours abusif à cette procédure au détriment de la dignité et des droits individuels des étrangers concernés » ;
- au nom du droit au recours effectif, il convient de respecter l'effet suspensif automatique prévu pendant la période de 14 jours durant laquelle un étranger faisant l'objet d'une décision de retour peut la contester ;

¹ Cette position du gouvernement a été réaffirmée par M. Benjamin Haddad, ministre délégué en charge de l'Europe, lors de son audition du 2 avril 2026, devant la commission des affaires européennes du Sénat.

- les assouplissements des cas possibles de rétention administrative prévus en raison de l'élargissement de la notion du « risque de fuite » semblent excessifs ;
- la volonté de développement de la dimension externe de la politique migratoire se heurte à la faiblesse de l'action diplomatique de l'Union européenne.

3. Alors que le Pacte sur la migration et l'asile n'est pas encore opérationnel, la Commission européenne a fait le choix de présenter une nouvelle stratégie sur la migration et l'asile pour 2025-2030

a) Les grands objectifs de la nouvelle stratégie sur la migration et l'asile

La nouvelle stratégie européenne de gestion de l'asile et de la migration a été présentée, le 29 janvier 2026, par le commissaire européen aux affaires intérieures et à la migration, M. Magnus Brunner, en même temps que la nouvelle stratégie européenne en matière de visas.

La nouvelle stratégie européenne en matière de visas

Pour rappel, le 29 janvier dernier, la Commission européenne a présenté **une nouvelle stratégie de l'Union européenne en matière de visas**¹ simultanément à sa nouvelle stratégie pour l'asile et la migration². Cette stratégie, présentée par la vice-présidente Henna Virkunen et par le commissaire Magnus Brunner, repose sur trois piliers principaux :

- renforcer la sécurité de l'Union européenne. Sur ce point, la Commission européenne souhaite avant tout un renforcement de l'efficacité de « l'effet de levier » en matière de visas. Pour rappel, ce mécanisme lie l'octroi de visas par l'Union européenne à des pays tiers, à l'efficacité de leur coopération en matière de sécurité et de lutte contre l'immigration clandestine. **Une telle évolution impliquerait une révision de l'article 25bis du code des visas, déjà évoqué, dans le cadre d'une réforme globale de ce dernier, attendue pour cette année 2026 ;**

- stimuler la prospérité et la compétitivité. À cet égard, la Commission européenne souhaite travailler avec les États membres, à l'établissement de visas à entrées multiples avec une durée de validité plus longue pour les « voyageurs de confiance », afin de stimuler l'activité économique, ouvrir la voie à d'éventuelles simplifications d'octroi de visas au bénéfice des étudiants et chercheurs, et des travailleurs hautement qualifiés, et réfléchir à une « réduction de la complexité » des règles applicables aux courts séjours ;

- utiliser des outils modernes dans la procédure de demande de visas.

¹ COM (2026) 43 final.

² COM(2026) 45 final.

Présentée par la Commission européenne comme le socle des réformes à venir, cette nouvelle stratégie migratoire comprend **5 priorités** :

a) **la diplomatie migratoire**, qui est érigée en « priorité des priorités » ;

b) **le renforcement de la robustesse des frontières extérieures**, grâce aux dispositifs de contrôle en cours de déploiement (système « entrée/sortie, opérationnel depuis le 10 avril dernier ; établissement, dans les mois prochains de l'autorisation de voyage ETIAS), à l'interopérabilité prochaine des systèmes d'information de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (SIS ; Eurodac ; VIS...) et au recours accru aux nouvelles technologies pour la surveillance des frontières (drones...) ;

La révision du statut de l'agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex), qui a été inscrite, en 2024, dans les orientations politiques de la Commission européenne actuelle, est aussi une priorité de ce chapitre. Elle vise à accroître le rôle de Frontex dans la gestion des frontières extérieures. Plusieurs États membres souhaitent aussi l'élargissement de son mandat pour lui confier des tâches dans les pays tiers clefs sur les routes migratoires (opérations de « retour »...). Le Sénat, à plusieurs reprises, a demandé que cet élargissement ne conduise pas à la possibilité pour la Commission européenne, via Frontex, de mener une politique de gestion des frontières autonome, mais reste bien au soutien des États membres, premiers responsables des contrôles aux frontières. Dans sa résolution européenne n° 55 du 8 février 2023 adoptée à l'initiative des présidents Jean-François Rapin et François-Noël Buffet, le Sénat a aussi plaidé pour un pilotage politique plus fort des États membres sur l'agence. Le Sénat souhaite aussi la mise en place d'un contrôle parlementaire conjoint de l'agence, associant les parlements nationaux des états membres et le Parlement européen, sur le modèle de celui qui existe pour Europol. L'intérêt d'un triplement des effectifs de l'agence au cours des prochaines années, annoncé par la Commission européenne, suscite également un fort scepticisme des États membres ;

c) l'établissement d'un système d'asile et de migration « équitable, ferme et adaptable » en appliquant les dispositions du Pacte ;

d) l'adoption de dispositifs de retour et de réadmission plus efficaces, avec **un projet de numérisation des procédures de retour**, qui pourrait être présenté courant 2026 ;

e) une politique européenne en faveur de **la mobilité de la main d'œuvre** et des talents pour stimuler la compétitivité.

Si le principe d'une stratégie migratoire adaptée pour accompagner la mise en œuvre du pacte sur la migration et l'asile fait consensus, la méthode de la Commission européenne et son calendrier ont suscité les critiques de plusieurs États membres, dont la France, lors des réunions du Conseil.

Les autorités françaises ont déploré **une concertation insuffisante** dans l'élaboration de la stratégie et ont critiqué la présentation d'une nouvelle stratégie au moment même où la priorité de l'Union européenne devrait, selon elle, être de s'assurer de l'entrée en vigueur effective du Pacte.

La France a également des craintes budgétaires. Elle s'inquiète tout d'abord que la Commission européenne conditionne l'octroi des fonds européens dédiés à l'asile et la migration prévus par le Cadre financier pluriannuel 2028-2034 aux États membres, à l'acceptation préalable par eux, de la forte augmentation des budgets des agences européennes (Frontex, agence européenne de l'asile...) souhaitée par cette dernière.

La commission des affaires européennes affirme que le Sénat sera vigilant sur la suite des négociations de la proposition de règlement « retour » et sur les discussions à venir sur le mandat de Frontex (recommandation n° 4).

b) En cohérence avec le Pacte, la nouvelle stratégie vise à renforcer la dimension externe de la politique migratoire européenne

(1) Le développement de la dimension externe de la politique migratoire de l'Union européenne est une priorité confirmée par le Pacte...

Le Pacte sur la migration et l'asile comprend, tout en posant un cadre juridique couvrant les politiques internes d'immigration, d'asile et de contrôle aux frontières, des lignes directrices et mécanismes destinés à développer la dimension externe de la politique migratoire.

Ce développement fait aujourd'hui consensus entre les États membres.

Pour rappel, les principales composantes de cette dimension externe sont :

- une coordination renforcée entre les États membres, la Commission européenne et le Service européen pour l'action extérieure (SEAE), dans une « équipe Europe » (déjà évoquée), pour mettre en œuvre une stratégie migratoire harmonisée à l'égard des pays tiers ;

- le choix des acteurs précités d'utiliser l'ensemble de ses politiques européennes pour inciter les pays tiers « clefs » à adopter une attitude de coopération sur les enjeux migratoires. La politique commune des visas est ainsi sollicitée pour « faire pression » sur ces pays, avec le dispositif de l'article 25bis du code européen des visas, qui permet au Conseil, sur proposition de la Commission européenne, de durcir l'octroi de visas aux ressortissants des pays non coopératifs, et avec le mécanisme de suspension temporaire de l'exemption de visa, prévu à l'article 8 du règlement (UE) 2018/1806 du 14 novembre 2018, récemment modifié¹ ;

¹ Règlement (UE) 2025/2441 du 26 novembre 2025.

• **la recherche de « partenariats stratégiques » avec les pays tiers « clefs » dans le domaine migratoire.** Ces partenariats comprennent un volet migratoire, dans lequel les pays tiers s'engagent à mieux prévenir les départs de leurs ressortissants vers l'Europe ou à garder sur leur territoire un certain nombre de migrants. En contrepartie, ces partenariats mettent en place une coopération dans les domaines intéressant ce pays partenaire : soutien financier ; projets industriels, technologiques et/ou dans le domaine de la transition écologique ; mise en place de voies légales d'immigration vers l'Europe (ainsi, le « réservoir européen de talents » met en relation des travailleurs des pays partenaires et des employeurs des États membres) ; envoi d'experts dans le domaine de l'asile ou de la surveillance des frontières ; accompagnement de projets économiques...

Au cours des dernières années, l'Union européenne a été en mesure de **signer des accords de « partenariat stratégique »** comprenant un volet migratoire, avec la Tunisie (juillet 2023), la Mauritanie (mars 2024) et l'Égypte (mars 2024).

Cette importance a été depuis confirmée dans les « Orientations politiques de l'actuelle Commission européenne (2024-2029) » : « *Nous continuerons de développer des relations stratégiques en matière de migration et de sécurité avec les États non membres de l'Union européenne, en particulier les pays d'origine et de transit [des migrants irréguliers].* »¹

(2) ...et confortée par la nouvelle stratégie sur la migration et l'asile

Ce renforcement est présenté comme la première des priorités de l'Union européenne. La stratégie rappelle que la gestion de l'immigration est une responsabilité conjointe entre les États membres et l'Union européenne mais la Commission européenne entend peser de tout son poids dans la définition et la mise en œuvre de la politique migratoire :

a) sans surprise, la stratégie vante les partenariats² déjà évoqués, conclus avec plusieurs pays d'origine et de transit des migrants irréguliers et souligne que l'Union européenne devra approfondir sa coopération avec un certain nombre de « pays tiers clefs » : Liban ; Maroc ; Sénégal ; Turquie ; Libye.

¹ « *Le choix de l'Europe : orientations politiques pour la prochaine Commission européenne (2024-2029)* », 18 juillet 2024, p 21.

² Ces partenariats reposent sur le principe d'un « accord gagnant-gagnant » entre l'Union européenne et le pays tiers concerné. Ils peuvent concerner tous les secteurs intéressant le pays tiers (énergie ; agriculture ; communications...) et comportent toujours un volet migratoire demandant à ce pays d'empêcher les départs de migrants irréguliers vers l'UE et/ou d'accepter le retour de ses ressortissants en situation irrégulière dans un État membre.

Sans équivoque – ce qui traduit bien le durcissement souhaité des politiques migratoires européennes par une majorité d’États membres – le document appelle de nouveau l’Union européenne à utiliser tous les leviers pour convaincre les pays tiers récalcitrants en matière de retour et de réadmission (visa-réadmission (article 25bis du code des visas)¹ ; mécanisme de suspension des exemptions de visas² ; échanges commerciaux...) ;

b) dans ce cadre, la stratégie évoque aussi les traversées de la Manche par des migrants irréguliers souhaitant se rendre au Royaume-Uni, en insistant sur la nécessité de lutter contre ces traversées et de développer la coopération avec les autorités britanniques. Sur ce point, la coopération franco-britannique est saluée ;

c) **la mise en place de « solutions innovantes »** en matière d’asile et de migration, demandée par une majorité d’États membres depuis mai 2024 (mais non soutenue par la France)³, afin de pouvoir externaliser les demandes d’asile ou le retour des migrants irréguliers, est évoquée indirectement *via* la promotion d’espaces sûrs pour la protection des demandeurs d’asile et la création ou le renforcement de « centres multifonctions » installés le long des routes migratoires ;

d) le document rappelle par ailleurs que l’alignement des pays candidats à l’adhésion à l’Union européenne sur les politiques de l’asile et de la migration des États membres, doit constituer une condition préalable nécessaire à cette adhésion ;

e) parmi les sujets de la « diplomatie migratoire », la stratégie mentionne aussi la lutte contre les trafics de migrants et contre « la contrebande numérique », la prévention de la migration irrégulière, la mise en place de sanctions crédibles à l’égard des transporteurs et des trafiquants de migrants, et le renforcement de la coopération judiciaire et policière ;

f) le document souligne également le besoin de conforter les ambitions européennes en matière de réinstallation et d’admission humanitaire, et veut appuyer toutes les démarches de retour volontaire des étrangers en situation irrégulière ;

¹ Cette procédure permet de restreindre rapidement l’octroi de visas aux ressortissants des pays tiers non coopératifs.

² Le régime d’exemption de visas, posé par le règlement (UE) 2018/1806 du 14 novembre 2018, est accordé à 61 pays tiers. Cependant, en cas de pression migratoire liée à l’afflux de ressortissants de l’un de ces pays et/ou de manque de coopération de ce dernier, l’Union européenne peut suspendre temporairement ou définitivement l’exemption bénéficiant à ce pays.

³ En mai 2024, 15 États membres avaient en effet demandé la mise en place de telles « solutions » (Autriche ; Bulgarie ; Chypre ; Danemark ; Estonie ; Finlande ; Grèce ; Italie ; Lettonie ; Lituanie ; Malte ; Pays-Bas ; Pologne ; République tchèque ; Roumanie).

g) enfin, rappelant ses liens étroits avec le Conseil de l'Europe, la Commission européenne annonce son intention de contribuer aux réflexions en cours, au sein du Conseil, sur l'application de la Convention européenne des droits de l'Homme et des libertés fondamentales aux enjeux migratoires, alors que la jurisprudence actuelle de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) est contestée par 9 États parties à la Convention¹.

Après plus de dix ans de maturation, quatre ans de négociations et deux ans de préparation, le Pacte sur la migration et l'asile sera opérationnel en juin-juillet prochain. Favorisant la coopération européenne, il doit en principe améliorer la gestion des frontières extérieures de l'Union européenne, le traitement des demandes d'asile et le respect des droits fondamentaux des demandeurs d'asile dans l'Union européenne. Mais il repose sur un équilibre fragile entre « responsabilité » et « solidarité », qui suppose que chaque partie prenante « joue collectif » au lieu du chacun pour soi. Et que les financements annoncés soient effectivement mis à disposition. **Pour le Pacte sur la migration et l'asile, c'est donc l'heure de vérité.** La commission des affaires européennes du Sénat restera mobilisée sur le suivi de sa mise en œuvre au cours des prochains mois et des années à venir.

¹ Autriche ; Belgique ; Estonie ; Lettonie ; Lituanie ; Pologne ; République tchèque.

AUDITION DE M. LAURENT NUÑEZ, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, LE 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 inconventionnelles.

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 pourriez-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 Cesda 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 Margueritte, 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 Cesda ? 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 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 appuyerez-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'Océan 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.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires européennes, réunie le 7 mai 2026, a engagé le débat suivant :

M. Jean-François Rapin, président. – Nous allons maintenant examiner le rapport d’information, préparé par nos collègues Ronan Le Gleut et Audrey Linkenheld, portant observations sur le projet de loi habilitant le Gouvernement à légiférer par ordonnances afin de mettre en œuvre le Pacte sur la migration et l’asile, un ensemble de neuf règlements et une directive, adoptés en mai 2024 à l’issue d’un processus de négociations long et compliqué.

Nos collègues Ronan Le Gleut et Audrey Linkenheld avaient initialement été mandatés pour effectuer un travail de contrôle en juin, qu’il a fallu anticiper afin de s’adapter au calendrier législatif. Le projet de loi sera en effet examiné par la commission des lois le mercredi 13 mai, puis en séance publique les mercredi 20, jeudi 21 et éventuellement vendredi 22 mai.

Cette anticipation m’apparaissait d’autant plus nécessaire que j’avais eu de nombreux échanges avec le secrétariat général des affaires européennes (SGAE), qui avaient confirmé l’importance des enjeux de mise en œuvre de ce pacte.

J’avais également 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. Celle-ci mérite un débat de fond sur l’ensemble des dispositions ; un tel examen aurait été possible si le Gouvernement avait présenté son projet plus tôt.

La Conférence des présidents ayant saisi, à ma demande, la commission des affaires européennes de ce projet de loi, le rapport d’information de notre commission apportera un éclairage d’ensemble sur le Pacte et le contexte des négociations, en complément du rapport de la commission des lois.

M. Ronan Le Gleut, rapporteur. – Le Gouvernement a déposé, le 8 avril dernier, un projet de loi d’habilitation qui l’autorise à prendre par ordonnances les mesures d’adaptation du Pacte sur la migration et l’asile. Le président de notre commission, Jean-François Rapin, a souhaité que la commission des affaires européennes puisse émettre des observations sur le Pacte et sur sa mise en œuvre dans notre pays, afin d’éclairer les débats sur le projet de loi, qui auront lieu en commission des lois le 13 mai prochain, puis en séance publique le mercredi 20, le jeudi 21 et éventuellement le vendredi 22 mai.

Voilà pourquoi ma collègue Audrey Linkenheld et moi-même avons été désignés rapporteurs. À titre personnel, tout comme mon groupe, je veux redire mon soutien aux textes du Pacte, qui doivent nous aider à renforcer les contrôles aux frontières extérieures tout en améliorant les garanties des demandeurs d'asile.

Malgré nos opinions divergentes sur le contenu du Pacte, nous avons travaillé en bonne intelligence pour émettre plusieurs constats et recommandations qui peuvent être largement partagés. Je veux également souligner que la méthode choisie par le Gouvernement pour adapter le Pacte en droit français n'est pas satisfaisante. Le Sénat, à juste titre, n'aime pas les ordonnances, car elles privent le législateur de toute possibilité d'intervention.

Je voudrais à présent rappeler le contenu du Pacte sur la migration et l'asile.

Tout d'abord, les politiques migratoires et de l'asile ainsi que les contrôles aux frontières relèvent de compétences partagées entre l'Union européenne et les États membres. Ensuite, avant la présentation du Pacte, l'Union européenne disposait déjà de règles minimales pour encadrer les franchissements des frontières et les demandes d'asile. En particulier, le règlement européen dit de « Dublin » précise que les demandes d'asile doivent être traitées, en principe, dans le premier État membre d'enregistrement de la demande.

Mais, pour tirer les leçons de la crise migratoire de 2015-2016, le Pacte sur la migration et l'asile a été présenté en septembre 2020. Ce Pacte comprend dix textes, une directive et neuf règlements, articulés autour d'une communication générale.

Pour la première fois au niveau européen, une réforme vise une cohérence d'ensemble entre politiques migratoire, de l'asile et des contrôles aux frontières.

Le Pacte vise d'abord à renforcer les contrôles aux frontières extérieures avec l'instauration d'un « filtrage ». Ce « filtrage » consiste en un triple contrôle d'identité, de santé et de sécurité, qui doit avoir lieu « à la frontière » dans une durée de sept jours. Le Pacte met aussi en place des procédures d'asile et de retour à la frontière, pour traiter plus rapidement les demandes d'asile des demandeurs qui ont le moins de chance d'obtenir une protection. En complément, la base de données Eurodac sur les demandes d'asile est transformée en système d'information relatif non seulement aux demandeurs d'asile, mais aussi aux étrangers en situation irrégulière.

Le Pacte doit aussi permettre la rénovation de l'ensemble des règles européennes du régime d'asile commun. En particulier, des procédures accélérées sont prévues pour savoir quel État membre doit prendre en charge une demande d'asile et avec l'harmonisation, au niveau européen, des garanties fondamentales et des conditions matérielles d'accueil octroyées aux demandeurs d'asile.

Le Pacte prévoit également l'instauration d'un mécanisme européen de solidarité. Celui-ci vise, par des relocalisations de demandeurs d'asile ou un soutien financier, à soutenir les États membres dits « de première entrée » dans l'accueil des demandeurs d'asile, notamment la Grèce, l'Italie et l'Espagne. Chaque année, une réserve européenne de solidarité doit être définie pour venir en aide à ces pays, sur la base d'un rapport de la Commission européenne, dans le cadre d'un dialogue entre États membres.

En complément, le Pacte prévoit l'adaptation du cadre juridique européen en cas de crise migratoire afin d'améliorer sa réactivité.

Enfin, je veux souligner que les États membres disposent d'une réelle marge d'appréciation dans la mise en œuvre du Pacte. En effet, les textes de ce dernier comportent de nombreuses « clauses optionnelles » qui leur permettent d'appliquer ou non certaines dispositions. Le ministre de l'intérieur, M. Laurent Nuñez, en a évoqué 150 lors de son audition devant notre commission et la commission des lois, le 29 avril dernier, mais le Gouvernement ne nous en a pas communiqué la liste. Nous avons interrogé les services de la direction générale compétente de la Commission européenne, qui nous ont indiqué ne pas disposer non plus d'une « liste agréant les clauses optionnelles du Pacte ». Selon nos interlocuteurs, « dans la majorité des cas, il ne s'agit pas simplement de provisions minimales, mais plutôt de différentes options au choix de l'État membre, ou selon les conditions en présence ».

À titre d'exemple, les États membres pourront, en dernier ressort, autoriser le recours à la contrainte pour procéder au relevé des données biométriques des demandeurs d'asile et des étrangers en situation irrégulière. Notre rapport a recensé les principales « clauses optionnelles » du Pacte, mais nous demandons au Gouvernement la communication de la liste intégrale de ces clauses. Et nous souhaitons aussi, comme le ministre Laurent Nuñez l'a timidement esquissé, que le Gouvernement instaure un vrai dialogue avec le Parlement sur les choix d'activation de ces clauses. C'est l'une des recommandations que nous formulons.

Les négociations sur le Pacte ont été très longues, puisqu'elles se sont étirées de septembre 2020 à juin 2024, en raison de la complexité des sujets et des divisions profondes qui existaient initialement entre certains États membres. La présidence française du Conseil de l'Union européenne, au premier semestre 2022, a contribué à débloquer les négociations.

En décembre 2023, le Conseil et le Parlement européen sont parvenus à un accord en trilogue sur les textes du Pacte ; puis le Pacte sur la migration et l'asile a été définitivement adopté entre le printemps et l'été 2024.

Le Gouvernement est satisfait du compromis final trouvé sur le Pacte, en particulier sur le dispositif de « filtrage », le mécanisme européen de solidarité, la refonte du système Eurodac et sur les dispositions permettant de mieux lutter contre les « mouvements secondaires » de demandeurs d'asile. Je

pense à cet égard à l'harmonisation des conditions matérielles d'accueil, ou encore à l'obligation de coopération et à l'assignation à résidence imposées aux demandeurs d'asile.

En revanche, les autorités françaises restent attentives au respect, par chaque État membre « de première entrée », de ses obligations en matière de prise en charge des demandes d'asile. En effet, certains d'entre eux, comme l'Italie et la Grèce, refusent de reprendre les demandeurs d'asile dont ils ont la charge et la France en assume la responsabilité à leur place, sans compensation. Lors de son audition, Laurent Nuñez a toutefois relevé qu'à partir du mois de juin prochain, à la suite d'accords conclus avec l'Italie et la Grèce, la France pourrait reprendre les transferts vers ces pays.

Mme Audrey Linkenheld, rapporteure. – Dans des délais contraints compte tenu de la nécessité de vous présenter nos observations avant l'examen du projet de loi en séance publique, nous avons effectivement travaillé efficacement avec Ronan Le Gleut. Comme je l'ai indiqué lors de l'audition du ministre de l'intérieur, mon groupe, en 2020, n'avait pas accueilli défavorablement le Pacte, estimant alors qu'un certain équilibre devait être trouvé entre responsabilité et solidarité. Mais, au fil du temps, le Pacte est devenu une réelle déception, étant progressivement complété par de nouveaux textes qui ont rompu cet équilibre, tels que la proposition de règlement « retour », au sujet de laquelle nous avons longuement débattu dans notre commission.

Ronan Le Gleut a évoqué le contenu du Pacte sur la migration et l'asile. Je veux quant à moi vous rappeler qu'un délai de deux ans a été accordé aux États membres pour se préparer à sa mise en œuvre. En effet, le Pacte doit devenir opérationnel entre le 12 juin et le 1^{er} juillet 2026. Afin de garantir une préparation coordonnée à cette échéance, la Commission européenne a publié, dès juin 2024, un plan commun de mise en œuvre du Pacte dans lequel elle appelait les États membres à adapter leurs législations et où elle précisait toutes les possibilités de soutien européen.

Ce plan commun a ensuite été décliné en 27 plans nationaux de mise en œuvre, présentés par chaque État membre à la Commission européenne en décembre 2024. En pratique, ces plans ont précisé les enjeux juridiques, logistiques et financiers de la phase de préparation. On peut nourrir un regret sur cette phase : dans un souci de transparence, le Gouvernement aurait dû partager régulièrement les informations relatives à la mise en œuvre du Pacte avec le Parlement. Cela aurait évité les surprises et les interrogations actuelles.

En complément, le 11 novembre 2025, la Commission européenne a publié son premier rapport annuel sur la situation migratoire et de l'asile. Ce rapport a reconnu quatre États membres – Chypre, la Grèce, l'Espagne et l'Italie – comme étant sous « pression migratoire ». À cet égard, ils vont pouvoir bénéficier de relocalisations et de soutiens financiers. Pour 2026, la

réserve européenne de solidarité a en effet été fixée à 21 000 relocalisations et 420 millions d'euros de contributions financières.

Douze autres États membres, dont la France, ont été reconnus comme étant « exposés à un risque de pression migratoire ». Notre pays pourra ainsi bénéficier d'assouplissements éventuels dans l'application des règles européennes. Comme l'a précisé le ministre de l'intérieur lors de son audition, la France va ainsi faire reconnaître la prise en charge de demandes d'asile qu'elle assume déjà en lieu et place de l'Italie et de la Grèce, au titre des 3 361 relocalisations qu'elle devrait prendre en charge au titre de la réserve.

Selon les informations portées à notre connaissance, la plupart des États membres ont déjà adapté leur législation et sont prêts, même si certains, comme la Pologne, demeurent hostiles à la mise en œuvre de relocalisations obligatoires de demandeurs d'asile. Mais qu'en est-il de la France ?

En réalité, le Pacte sur la migration et l'asile est, pour notre pays, un triple défi juridique, logistique et financier. Or, force est de constater que la France ne sera pas prête à le mettre en œuvre le 12 juin prochain.

Voilà pourquoi notre première recommandation est de prévoir un suivi régulier de la mise en œuvre du Pacte, par la France et, plus généralement, par les 27 États membres, au niveau européen. La Commission européenne devrait présenter un bilan d'étape dans les prochains jours, mais nous souhaitons qu'une évaluation de cette application intervienne dans six mois, puis, chaque année, dans le rapport annuel sur la situation migratoire et de l'asile.

L'impréparation de la France est d'autant plus incompréhensible que notre pays a joué un « rôle moteur » dans les négociations du Pacte, notamment lors de la présidence française du Conseil de l'Union européenne (PFUE), qui a permis de débloquent plusieurs sujets.

Je l'ai dit, le Pacte reste, pour notre pays, d'abord un défi juridique. Certes, en principe, les règlements votés dans le cadre du Pacte seront directement applicables en France à compter du 12 juin prochain. Mais le Pacte va rendre obsolète environ 40 % de notre code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda). Il a ainsi semblé préférable au Gouvernement de prévoir des mesures d'adaptation précises.

Toutefois, cette réécriture sera effectuée par une ordonnance prise dans un délai de trois mois à compter de la promulgation du projet de loi d'habilitation. Deux autres mois seront nécessaires pour la ratification. Pour l'adaptation du droit européen dans les outre-mer, une deuxième ordonnance sera prise dans un délai de six mois. Enfin, une « ordonnance balai », qui vise à réparer les erreurs et omissions éventuelles des deux premières ordonnances, devra être adoptée dans un délai de neuf mois. Nous en avons parlé lors de l'audition du ministre : il est quelque peu curieux de prévoir dès à présent une troisième ordonnance destinée à corriger les erreurs ou difficultés d'application des deux premières.

La période de transition nous paraît exposer notre pays à de grandes fragilités, y compris au regard du contexte politique, qui suscite quelques doutes quant à l'adoption de ce projet de loi d'habilitation par le Sénat et l'Assemblée nationale.

En fait, nous allons connaître une longue période de « vulnérabilité juridique ». En effet, les règlements européens du Pacte seront applicables en France et toute disposition du droit national contraire devra être écartée. Face à cette confusion, le Gouvernement a même prévu de publier un circulaire d'interprétation du Pacte à destination des services chargés de le mettre en œuvre, afin de les guider.

Comme l'a précisé M. Didier Leschi, directeur général de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii), à nos collègues rapporteurs de la commission des lois, saisie au fond de ce projet de loi, le risque de contentieux est élevé, notamment celui de constater des « jurisprudences contradictoires », en raison de la divergence entre certains articles du Cesda et les textes européens du Pacte.

Le Pacte est aussi un défi logistique pour notre pays. Ainsi, pour respecter ses engagements, la France devra disposer, au 12 juin prochain, d'une « capacité adéquate » de 615 places pour mener les procédures à la frontière, sur un total de 30 000 places prévues à l'échelle de l'ensemble des États membres. Or, fin 2024, elle ne disposait que de 300 places. Selon le ministre de l'intérieur, cette capacité de 615 places ne devrait être atteinte que fin 2026. Dans l'attente du nombre de places requis, alors que les demandeurs d'asile faisant l'objet d'une procédure « à la frontière » ne sont pas censés entrer sur le territoire national, certains d'entre eux y entreront sans doute afin d'y être hébergés, avec un statut incertain. Le ministre a ainsi indiqué que « nous nous appuyons sur un système de placement en hébergement sous la forme d'assignations à résidence ».

Enfin, le Pacte sur la migration et l'asile est également un défi financier, compte tenu des sommes nécessaires à sa mise en œuvre.

Pour la seule période de préparation à la mise en œuvre du Pacte, soit de 2025 à 2027, le plan national de mise en œuvre (PNMO) transmis à la Commission européenne en décembre 2024, mais qui n'avait pas alors été formellement présenté au Parlement, estimait le coût total à 508,3 millions d'euros, dont 122 millions au titre de 2026. Il fallait en outre y ajouter 85,41 millions d'euros sur la période 2025-2027 au titre de l'allocation pour demandeur d'asile (ADA).

Le Gouvernement n'a finalement prévu que 150 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 84,8 millions d'euros en crédits de paiement (CP) dans la loi de finances pour 2026. Ce montant devrait être de 82,5 millions d'euros pour 2027. Si nous pouvons comprendre que l'évolution à la baisse du nombre de demandeurs d'asile en Europe a une influence sur ces enveloppes budgétaires, nous appelons le Gouvernement à faire preuve

de plus de transparence et de sincérité sur le coût réel du Pacte, mais aussi, plus généralement, sur le respect effectif du plan national de mise en œuvre du Pacte. Il s'agit de notre deuxième recommandation.

En complément, le Gouvernement doit pérenniser le soutien financier européen actuel à la politique migratoire, au travers du fonds « Asile, migration et intégration » (Fami), doté de 11,88 milliards d'euros sur la période 2021-2027. En revanche, nous réaffirmons que la France doit refuser de puiser dans les crédits de la politique de cohésion, qui est destinée à réduire les inégalités entre régions européennes, pour financer des actions relevant de la politique migratoire et de l'asile, et compenser d'éventuels déficits en la matière.

Enfin, il faut dire un mot de plusieurs réformes discutées au niveau européen, qui complètent le Pacte et qui, selon moi, le « dénaturent » parfois ou, à tout le moins, en fragilisent l'équilibre politique et la crédibilité, y compris pour ceux qui le soutiennent.

Je veux d'abord parler des règlements sur les « pays d'origine sûrs » et les « pays tiers sûrs » qui visent, d'une part, à accélérer les procédures de traitement des demandes d'asile et, d'autre part, à refuser plus facilement certaines demandes d'asile.

Je n'insiste pas sur ce point, car nous en avons débattu lorsque nous avons examiné notre proposition de résolution européenne (PPRE) sur le sujet, en novembre dernier. Au nom de mon groupe, j'avais exprimé des réticences sur cette évolution et, lors de son audition, le ministre a souligné que la France ne souhaitait pas faire appel au concept de « pays tiers sûr » pour des raisons constitutionnelles.

Je veux aussi évoquer la proposition de règlement sur le « retour », que nous avons abordée lors de l'audition du ministre délégué chargé de l'Europe, M. Benjamin Haddad, ainsi que dans le cadre de l'examen de la proposition de résolution européenne. Nos positions sont connues et je rappelle les réserves que j'avais exprimées sur certaines dispositions. Depuis, le Conseil et le Parlement européen ont adopté et durci la réforme, sous l'impulsion d'une majorité alliant la droite et l'extrême droite.

Comme cela a été indiqué lors des auditions menées par les rapporteurs de la commission des lois, cette nouvelle majorité au Parlement européen peut fragiliser la légitimité du Pacte, y compris auprès des formations qui le soutiennent, tant par l'effet d'affichage qu'elle produit que par le contenu de certaines dispositions ; plusieurs responsables libéraux et conservateurs l'ont d'ailleurs exprimé.

Un sujet aussi sensible que la migration et l'asile doit, au-delà des divergences d'appréciation, être traité dans un climat de confiance entre les États membres afin d'avancer sereinement sur ces questions. Il n'est pas certain que cette nouvelle alliance contribue à instaurer cette confiance.

Il faut également signaler que, le 29 janvier 2026, la Commission européenne a présenté une nouvelle stratégie européenne sur la migration et l'asile, qui vise à compléter le Pacte en insistant sur la dimension externe de la politique migratoire européenne. Nous en avons discuté lors de la présentation de notre PPRE sur le « retour », notamment à propos des partenariats conclus avec la Tunisie, la Mauritanie et l'Égypte.

Cette orientation peut être considérée comme une avancée, car il est positif que l'Europe souhaite collectivement conclure des partenariats avec ces pays tiers. Pour autant, ces accords ont parfois soulevé des questions au regard des atteintes aux droits fondamentaux. Il convient donc d'y être attentif.

Cette stratégie annonce aussi la révision du mandat de l'agence Frontex, qui soutient les États membres dans leurs actions de contrôles aux frontières. Même si cette évolution peut paraître nécessaire, les controverses ayant entouré l'ancien directeur de l'agence appellent une vigilance particulière quant à son orientation future.

L'avenir de ce mandat a déjà fait l'objet de la résolution européenne n°55 du Sénat du 8 février 2023, qui avait été adoptée sur l'initiative de Jean-François Rapin et de François-Noël Buffet. Elle préconisait en particulier un meilleur pilotage politique de Frontex et l'instauration d'un vrai contrôle parlementaire qui associerait les parlements nationaux, comme c'est le cas pour Europol. Le mandat de cette agence est fondamental pour la mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile.

Notre quatrième recommandation consiste donc à maintenir la vigilance du Sénat, dans les mois à venir, sur ces réformes importantes, dont certaines demeurent encore en discussion.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci à vous deux. Je voudrais modérer un peu les propos tenus sur Frontex.

Avec François-Noël Buffet, nous avons consacré un rapport à cette agence et auditionné son ancien directeur. Des interrogations entouraient alors la procédure engagée à son encontre par les instances françaises, qui l'ont « lâché ». Nous ne disposions pas de l'ensemble des éléments et une forme de suspicion est demeurée, dans un contexte qui a sans doute contribué à son départ puis à sa récupération politique.

Notre rapport avait été élaboré sans préjugés, principalement à partir d'observations sur le terrain. Lors des déplacements aux frontières ukrainienne, slovaque et polonaise, nous avons observé que la mobilisation de Frontex était forte. Nous avons également constaté que cette agence européenne, certes coûteuse, n'était pas suffisamment armée au regard des enjeux et des défis auxquels elle faisait face.

Notre réflexion portait donc sur les moyens de réarmer Frontex, dans un contexte marqué par les exigences du Pacte et par le renforcement attendu de la surveillance des frontières extérieures de l'Union européenne.

Le mandat de Frontex a longtemps oscillé entre défense des droits et surveillance des frontières. Il semble qu'aujourd'hui la Commission européenne ait tranché la question en faisant de Frontex une agence de protection des frontières extérieures, dans le respect des droits humains. Nous sommes sans doute en train de trouver un bon équilibre.

La question centrale demeure celle des moyens qui lui seront accordés : comment faire d'un « nain administratif » un véritable « géant de surveillance », comme Europol a pu le devenir ?

Je crois que nous ne sommes pas encore au bout du chemin avec Frontex, qui sera finalement le seul outil de l'Union européenne pour la surveillance des frontières.

Notre commission a la chance de réunir des sensibilités politiques différentes, tout en parvenant à dégager des convergences pragmatiques, qui nous permettent d'avancer – vous y êtes parvenus dans ce rapport. Saisie pour observations, elle doit trouver sa place aux côtés des commissions permanentes, car elle se situe ici à la frontière du législatif sans être une commission législative.

Mme Mathilde Ollivier. – Je remercie les rapporteurs pour leurs explications sur la période qui s'ouvrira à partir de juin, laquelle demeure encore floue dans la mise en œuvre du Pacte au niveau français.

Je partage les inquiétudes exprimées sur les textes adoptés depuis le Pacte, qu'il s'agisse des « pays sûrs », du règlement « retour », des centres de rétention situés hors de l'Union européenne ou encore de l'enfermement d'enfants pour des raisons migratoires.

Je m'inquiète également de l'externalisation croissante des retours et des demandes d'asile, qui revient aussi à externaliser la responsabilité de l'Union européenne, toujours plus loin de ses frontières.

Je dénonce le basculement d'une politique migratoire européenne désormais centrée avant tout sur les contrôles aux frontières. La solidarité et le respect de nos conventions internationales, notamment en matière de droit d'asile, se trouvent aujourd'hui remis en question.

Alors que la situation au Moyen-Orient demeure très incertaine, nous devons continuer d'envoyer un message à tous les défenseurs des droits humains. L'externalisation croissante des demandes d'asile affaiblit également la vision que porte l'Union européenne en matière de défense des droits humains et de la démocratie.

Mme Pascale Gruny. – Je remercie les rapporteurs pour le travail réalisé sur ces sujets complexes. Je souhaiterais savoir où en sont les autres

pays dans la mise en œuvre du Pacte. Nous avons souvent le sentiment d'agir dans l'urgence sur ce type de textes. Je ne souhaite d'ailleurs pas forcément en faire reproche au Gouvernement : pour avoir travaillé en entreprise, j'ai souvent constaté cette tendance à demander des reports à la dernière minute.

Concernant l'ancien directeur de Frontex, je rejoins le président Jean-François Rapin. Lors de l'audition de celui-ci, nous avons ressenti beaucoup d'amertume de sa part et le sentiment qu'il avait été « lâché ».

Je ne suis pas du tout favorable à l'alliance évoquée et je le dis en toute transparence : je suis de droite, mais pas d'extrême droite. Pour avoir été députée européenne, je sais toutefois que les majorités se construisent différemment au Parlement européen, parfois selon les pays, parfois selon les partis. Les rapporteurs souhaitent avant tout faire adopter leurs textes.

Je veux enfin saluer le ton apaisé de ce rapport sur un sujet compliqué. Je suis attachée au respect des droits humains, notamment pour les enfants et les mineurs non accompagnés (MNA), sur lesquels nous avons récemment travaillé, avec Agnès Canayer, dans le cadre d'un rapport sur l'aide sociale à l'enfance (ASE). Il faut trouver un équilibre, sans naïveté. Nous devons accueillir dignement, alors même que certaines situations montrent aujourd'hui que cette dignité n'est pas toujours respectée.

M. Ronan Le Gleut, rapporteur. - Sur l'avancée des textes, nous sommes les derniers.

M. Jean-François Rapin, président. - D'autres États membres sont également à la traîne, même si certains sont moins concernés par le sujet. La France l'est pleinement. Ce retard incombe non au Parlement, mais au Gouvernement. Or, le ministre nous a indiqué lors de son audition qu'il n'occupait pas ces fonctions auparavant. Toutefois, au-delà du ministre, l'appareil d'État demeure. Nous avons alerté le ministre chargé des relations avec le Parlement, le SGAE et le secrétariat général du Gouvernement (SGG). Chacun ne peut renvoyer à l'autre la responsabilité de ce retard.

Hier encore, à l'occasion de la réception par le Président Larcher du Président du Sénat italien, nous constatons que l'Italie travaillait elle aussi dans l'urgence, même si elle procède par décrets plutôt que par ordonnances. La Pologne connaît également des retards. Je suis certain que l'échéance du 12 juin ne sera pas respectée.

M. Ronan Le Gleut, rapporteur. - Permettez-moi une petite observation politique, puisque notre collègue Audrey Linkenheld évoque la dimension partisane des discussions du Pacte. Il faut tout de même rappeler les votes de l'Alliance progressiste des socialistes et démocrates (S&D) au Parlement européen. Le 10 avril 2024, le groupe S&D a voté très majoritairement en faveur du Pacte. C'est là où l'on voit la particularité du socialisme français, qui a voté contre, de façon très minoritaire au sein de son groupe.

Mme Audrey Linkenheld, rapporteure. – J’assume tout à fait la diversité des groupes politiques au sein du Parlement européen. C’est vrai à gauche comme à droite, et même à l’extrême droite. Je l’ai dit d’entrée de jeu, en 2020, le groupe S&D n’avait pas regardé défavorablement cette idée de Pacte. Comme tout le monde, nous avons conscience de la situation. Nous sommes européens et souhaitons avancer collectivement, c’est plus efficace. Toutefois, les évolutions en cours conviennent moins aux socialistes français qu’à certains sociaux-démocrates européens. Ce n’est pas nouveau et je ne suis pas sûre, d’ailleurs, que cela change à court terme : nous n’avons pas tout à fait les mêmes positions que nos collègues socialistes danois, allemands, ni même espagnols, pour des raisons qui tiennent à chacun des États membres comme à nos histoires politiques.

Si j’ai exprimé ainsi ma position, c’est parce que Fabienne Keller elle-même, qui n’appartient pas à ma famille politique, a indiqué en audition que la majorité trouvée à l’occasion de ce texte jetait une forme, sinon de discrédit, du moins de trouble sur un sujet complexe. Il est déjà difficile de se mettre d’accord entre États membres et nous savons ce que sont les majorités au Parlement français et au Parlement européen. Le fait est que tout cela interfère dans la mise en œuvre des différentes politiques. Je rappelle tout de même que le Pacte de 2020 est intervenu après les échecs des négociations européennes de 2015 et de 2016.

Nous sommes maintenant en 2026 et nous n’arrivons toujours pas à passer au stade de la mise en œuvre. Je ne suis pas là pour dédouaner le Gouvernement, mais il est vrai qu’il est compliqué de faire avancer des textes à l’échelle européenne et, dans le même temps, de les appliquer à l’échelle nationale lorsque l’on ignore ce que ces derniers comportent réellement. Personne n’est capable de nous communiquer la liste des fameuses « 150 clauses optionnelles » évoquées par le ministre de l’intérieur. Le Gouvernement les connaît sûrement, mais lorsque nous demandons cette liste à la Commission européenne, nous ne l’obtenons pas davantage. Nous l’avons constaté, Ronan Le Gleut et moi-même, lorsque nous avons travaillé sur les propositions de résolutions européennes précédentes : le discours que nous tient la Commission européenne sur ces dossiers n’est pas clair. C’est d’ailleurs ce qui nous a conduits à rendre un avis de non-conformité de la proposition de règlement « retour » au principe de subsidiarité.

L’alliance entre les formations de droite et d’extrême-droite au Parlement européen pour adopter cette proposition apporte une fragilité de plus, même si elle s’inscrit dans une logique de *Realpolitik*. Donc, oui, la France est aujourd’hui en retard dans la mise en œuvre du Pacte. Cela s’explique aussi bien par des raisons européennes que par des raisons strictement franco-françaises qui sont, de mon point de vue, inacceptables. Cela l’est d’autant plus que le Gouvernement lui-même est venu sur ce terrain. Nous avons examiné des textes d’initiative parlementaire ou gouvernementale abordant les questions de rétention. Ce n’est donc pas comme si nous ne savions pas

que tout cela devait arriver. C'est regrettable, et c'est incompréhensible pour les Français. Chacun a en tête le contexte politique actuel ; il requiert notre vigilance.

Nous sommes en tout cas d'accord sur un point : ce sujet doit être traité à l'échelle européenne, en dépit de nos divergences. Il est des moments où le compromis dérange plus qu'à d'autres, mais c'est le seul moyen d'avancer. Nous continuerons donc d'être constructifs, même si les socialistes français votent parfois différemment des sociaux-démocrates européens.

Les recommandations sont adoptées.

La commission adopte le rapport d'information et en autorise la publication.

M. Jean-François Rapin, président. – Je remercie les deux rapporteurs : ils ont su faire un bon travail dans un contexte difficile, dans un délai restreint et malgré leurs différences de point de vue.

Mes chers collègues, je vous informe que le débat préalable au Conseil européen a été fixé par la Conférence des présidents au lundi 15 juin prochain, à 18 heures. Une délégation de notre commission, dont je fais partie, sera en déplacement ce jour-là en Albanie et au Monténégro. Je remercie donc ceux qui le peuvent de prendre leurs dispositions pour assurer la représentation de notre commission.

CONTRIBUTION ÉCRITE

Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE), 24 avril 2026

ANNEXE : PRINCIPALES CLAUSES OPTIONNELLES DU PACTE SUR LA MIGRATION ET L'ASILE

Textes concernés	Dispositif
I) Règlement (UE) 2024/1356 « filtrage »	
Article 5, paragraphe 3	Possibilité d'interrompre le filtrage d'une personne lorsque cette dernière décide de partir volontairement pour son pays d'origine ou un autre pays tiers
Article 7, paragraphe 2	Possibilité, pour un État membre, de s'abstenir de procéder au filtrage si un ressortissant de pays tiers est renvoyé vers un autre pays immédiatement après son interpellation
Article 8, paragraphe 7	Possibilité, pour un État membre, de placer une personne soumise au filtrage en rétention après appréciation au cas par cas
Article 8, paragraphe 9	Les autorités compétentes des États membres en matière de protection de l'enfance et de la lutte contre la traite des êtres humains peuvent être associées aux contrôles sanitaires du « filtrage »
Article 10, paragraphe 2	Le mécanisme indépendant de contrôle du respect des droits fondamentaux dans les procédures à la frontière peut faire intervenir des ONG et des organismes publics indépendants
Article 12, paragraphe 3	Les autorités compétentes des États membres en matière de « filtrage » peuvent associer des ONG et du personnel médical qualifié à leurs actions
Article 15, paragraphe 2	Possibilité de consulter les bases de données nationales pour procéder au contrôle de sécurité
Article 18, paragraphe 6	Possibilité, pour un État membre, de ne pas appliquer le « filtrage » à un ressortissant de pays tiers faisant l'objet de procédures pénales nationales ou d'une procédure d'extradition

II) Règlement (UE) 2024/1349 (retour à la frontière)	
Article 4 (5)	Les États membres peuvent accorder un délai de départ volontaire (jusqu'à 15 jours) à la personne devant faire l'objet d'une procédure de retour, à la demande de cette dernière (sauf risque de fuite, menace pour l'ordre public, demande abusive...)
Article 4 (6)	Option, pour les États membres, de ne pas appliquer la directive « retour » 2008/115/CE, aux étrangers faisant l'objet d'un refus d'entrée, s'ils bénéficient de garanties équivalentes
Article 5	Les personnes placées en rétention pendant une procédure d'asile à la frontière peuvent y être maintenues pour faciliter leur retour (pas au-delà de 12 semaines, ou 18 en cas de crise)
Articles 6 et 7	Possibilité, pour les États membres, de mettre en œuvre des mesures et de délais dérogatoires en cas de crise : prolongation de la procédure de retour à la frontière de 6 semaines supplémentaires...
Article 9	Les États membres peuvent utiliser les fonds européens pour financer des actions de solidarité et accepter des contributions financières externes

III) Règlement (UE) 2024/1358 (Eurodac)	
Article 13, paragraphes 3 et 5	Possibilité, pour les États membres, de prévoir des mesures administratives (y compris le recours à la contrainte en dernier ressort), pour assurer le relevé des données biométriques des personnes (sauf si la personne est vulnérable)
Article 14, paragraphe 1	Un « degré proportionné de contrainte » peut être utilisé par les États membres pour relever les données biométriques des mineurs, lorsque cela est permis par le droit de l'UE ou le droit national
Article 15, paragraphes 3 et 5 Article 18, paragraphe 4 Article 22, paragraphe 4 Article 23, paragraphe 8 Article 24, paragraphe 8	*Si l'État membre concerné le demande, les données biométriques peuvent être relevées et transmises par des membres de l'agence européenne Frontex *Dans le cadre d'une réinstallation, si l'État membre concerné le demande, les données biométriques d'une personne peuvent être relevées et transmises par un autre État membre, par l'agence européenne de l'asile ou par une organisation internationale *Si l'État membre concerné le demande, les données biométriques d'un étranger interpellé en séjour irrégulier, ou tentant de franchir irrégulièrement une frontière extérieure, ou débarqué après une opération de recherche et de sauvetage en mer, peuvent être relevées et transmises par des membres de l'agence Frontex ou par des experts des équipes d'appui « asile »
Article 49, paragraphe 5	Les États membres peuvent transférer des données vers des pays tiers si ces derniers sont couverts par le règlement (UE) 2024/1351 (« gestion »)
Article 59	Les États membres doivent fixer des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives, contre les traitements illicites de données à partir d'Eurodac (ils ont le choix de la nature et du montant de la sanction)

IV) Règlement (UE) 2024/1348 (« procédures »)	
Article 2, paragraphe 2	Possibilité, pour les États membres, d'appliquer le règlement aux personnes bénéficiant de statuts de protection nationaux (ex : statuts humanitaires)
Article 4, paragraphe 6	Possibilité, pour les États membres, de prévoir qu'une autorité distincte de l'autorité qui est en principe responsable de la détermination de l'État membre responsable de la prise en charge d'une demande d'asile au titre des règles « Dublin », est chargée de cette détermination
Article 10, paragraphe 4	Les États membres peuvent prévoir une exception au droit du demandeur de rester sur leur territoire pendant la phase administrative de traitement de leur demande d'asile, dans des cas spécifiques (danger pour la sécurité nationale ; extradition ; demande ultérieure abusive)
Article 13, paragraphe 10	Les États membres peuvent prévoir l'utilisation de la visioconférence pour les entretiens individuels (vulnérabilités ; interprètes spécialisés à distance), au cas par cas, et à condition de respecter les garanties procédurales
Article 15, paragraphe 3	Les États membres peuvent prévoir une assistance juridique et une représentation juridique gratuites dans le cadre de la procédure administrative du traitement des demandes d'asile, conformément à leur droit national
Article 16, paragraphe 3	Les États membres peuvent refuser d'accorder la fourniture gratuite d'une assistance juridique et d'une représentation juridique dans le cadre de la procédure administrative précitée si la demande est une demande ultérieure destinée à retarder un éloignement, s'il s'agit d'une deuxième demande ultérieure ou si le demandeur est déjà assisté par un conseil juridique
Article 17, paragraphe 2	Les États membres peuvent refuser d'accorder la fourniture gratuite d'une assistance juridique et d'une représentation juridique dans le cadre de la procédure contentieuse si le demandeur a des ressources suffisantes, si son recours est abusif, si son recours intervient à un deuxième niveau (appel) ou si le demandeur est déjà représenté par un conseil juridique

<p>Article 28, paragraphes 4 et 7</p>	<p>Les États membres peuvent prévoir dans leur droit national la possibilité pour le demandeur d'introduire une demande d'asile au moyen d'un formulaire lorsqu'il n'est pas en mesure de se présenter en personne en raison de circonstances graves, durables et indépendantes de sa volonté, telles qu'un emprisonnement ou une hospitalisation de longue durée. Ils peuvent aussi organiser l'accès à la procédure de façon à ce que la présentation, l'enregistrement ou l'introduction de la demande aient lieu en même temps.</p>
<p>Article 31</p>	<p>Les États membres peuvent autoriser un adulte responsable de présenter et d'introduire une demande au nom d'un adulte à charge (ex : personne sous tutelle)</p>
<p>Article 32, paragraphes 1 et 2</p>	<p>Les mineurs accompagnés ont le droit d'introduire une demande d'asile en leur nom si le droit national de l'État membre concerné leur confère la capacité juridique. Les États membres peuvent étendre le bénéfice de cette mesure aux mineurs accompagnés nés ou présents pendant la procédure administrative</p>
<p>Article 42, paragraphe 3</p>	<p>Les États membres peuvent appliquer la procédure accélérée aux mineurs non accompagnés dans des cas très limités (le mineur est issu d'un « pays d'origine sûr » ; il représente un danger pour la sécurité nationale)</p>
<p>Article 43, paragraphe 1</p>	<p>Les États membres peuvent appliquer la procédure d'asile à la frontière à d'autres situations que celles où le recours à cette procédure est obligatoire (danger pour la sécurité nationale ; demande frauduleuse ; taux de protection inférieur à 20%...)</p>
<p>Articles 59, 60, 61 et 64</p>	<p>Les États membres peuvent avoir recours aux concepts de « pays d'origine sûr » et de « pays tiers sûr » pour accélérer ou rejeter une demande d'asile</p>
<p>Article 67, paragraphes 1 et 7</p>	<p>Les États membres peuvent prévoir, dans leur droit national, que les retraits implicites des demandes et les cas de renonciation à une protection ne peuvent faire l'objet d'un recours. Ils peuvent aussi fixer dans leur droit national des délais pour les recours (entre 5 jours et 1 mois)</p>

Article 68, paragraphe 6	En cas de demandes ultérieures, les États membres peuvent prévoir, dans leur droit national, qu'un demandeur n'a pas le droit de rester sur leur territoire pendant la phase contentieuse si leur recours a été introduit dans le seul but de retarder ou d'empêcher l'exécution d'une décision de retour
--------------------------	---

V) Directive 2024/1346 (« accueil »)	
Article 4	Les États membres peuvent adopter des mesures plus favorables en matière d'accueil des demandeurs d'asile
Article 7, paragraphes 2 et 7	Les États membres peuvent affecter les demandeurs d'asile à un hébergement sur leur territoire. Et ils ne sont pas tenus de prendre un acte administratif pour cette affectation.
Article 7, paragraphe 5	Les États membres peuvent mettre en place des mécanismes d'évaluation des besoins de leurs régimes d'accueil
Article 8, paragraphes 1, 4 et 5	Les États membres peuvent affecter les demandeurs à une zone géographique. Ils ne sont pas tenus de prendre un acte administratif pour cette affectation. Ils peuvent accorder ou non, une autorisation temporaire de quitter cette zone pour raisons familiales ou médicales
Article 9, paragraphes 1, 2, 3 et 7	Les États membres peuvent décider qu'un demandeur ne peut résider que dans un lieu déterminé pour des raisons d'ordre public ou de risque de fuite. Ils peuvent aussi lui demander de se manifester régulièrement auprès des autorités compétentes. Ils peuvent accorder une autorisation temporaire de résidence en dehors de ce lieu. Ils ne sont pas tenus d'adopter un acte administratif.
Article 10, paragraphe 2	Les États membres peuvent décider qu'un demandeur doit être placé en rétention si des mesures alternatives moins coercitives ne peuvent pas être appliquées efficacement

Article 17, paragraphe 2	Avant l'embauche d'un demandeur, les États membres peuvent vérifier si un poste vacant ne pourrait pas être pourvu par un ressortissant national ou un résident régulier
Article 19, paragraphes 3, 4	Les États membres peuvent subordonner l'octroi de conditions matérielles d'accueil à la condition que les demandeurs n'aient pas de moyens suffisants. Ils peuvent a contrario, exiger des demandeurs qu'ils couvrent le coût des conditions matérielles ou de soins de santé s'ils ont des moyens suffisants
Article 20, paragraphe 1	Les États membres peuvent fournir un logement sous diverses formes (hôtel, centre d'accueil, appartement privé...)
Article 20, paragraphe 10	Les États membres peuvent, dans des cas exceptionnels, octroyer des conditions matérielles d'accueil différentes si elles sont conformes à la charte européenne des droits fondamentaux et au droit international (ex : hébergement temporaire d'urgence)
Article 23, paragraphe 1	Les États membres peuvent retirer ou limiter - de manière proportionnée - l'allocation journalière ou d'autres conditions matérielles aux demandeurs d'asile refusant de coopérer, ayant tenté de s'enfuir ou dont le comportement est violent
Article 25	L'évaluation des besoins particuliers d'un demandeur d'asile (ex : mineur) peut être intégrée aux procédures nationales existantes
Article 27	Le représentant désigné pour représenter un mineur non accompagné (MNA) peut être la même personne pour toute la procédure d'asile Si le nombre de demandes est disproportionné, la désignation du représentant peut être reportée de dix jours

VI) Règlement (UE) 2024/1350 (« réinstallation »)	
Article 1, paragraphe 4	Les États membres contribuent à titre volontaire, au plan de l'Union européenne pour la réinstallation et l'admission humanitaire
Article 2, point 3	Si un État membre le demande, l'admission humanitaire repose sur un signalement de l'agence européenne pour l'asile, du Haut-commissariat aux réfugiés de l'ONU ou d'un autre organisme international compétent
Articles 5 et 9, paragraphe 2	Les États membres peuvent accorder la préférence à un ressortissant de pays tiers ou à un apatride qui a : des liens familiaux avec des ressortissants de pays tiers ou des apatrides résidant légalement dans un état membre ou avec des citoyens de l'Union européenne/ des liens sociaux avérés ou d'autres caractéristiques pouvant faciliter son intégration/un besoin de protection ou des vulnérabilités particuliers
Article 9, paragraphe 1	Les États membres peuvent demander à l'agence européenne pour l'asile, au Haut-commissariat aux réfugiés de l'ONU ou à un autre organisme international compétent, de leur signaler des ressortissants de pays tiers ou apatrides
Article 9, paragraphe 8	Les États membres peuvent demander au Haut-commissariat aux réfugiés de l'ONU, de procéder à l'évaluation d'un ressortissant de pays tiers ou d'une personne apatride
Article 9, paragraphe 11	Les États membres peuvent interrompre une procédure d'admission s'ils concluent que le nombre de personnes admises dépasse leur contribution, s'ils concluent qu'ils donnent la préférence à des personnes vulnérables ou s'ils concluent qu'ils ne sont pas en mesure de respecter les délais
Article 9, paragraphe 17	Les États membres peuvent octroyer un statut humanitaire au titre du droit national
Article 9, paragraphe 22	Les programmes d'orientation préalable à destination des personnes faisant l'objet d'une réinstallation peuvent comprendre des informations sur leurs droits, des cours de langues...

Article 10, paragraphe 3	Les États membres peuvent être assistés par des partenaires compétents pour la mise en œuvre du plan de l'Union européenne
Article 44	Les États membres conservent la faculté d'adopter ou de mettre en œuvre des programmes de réinstallation nationaux

VII) Règlement (UE) 2024/1359 (« gestion de crise »)	
Article 8, paragraphe 1	En cas de crise migratoire, les États membres touchés par cette dernière peuvent demander des contributions de solidarité européennes aux autres États membres (relocalisations ; contributions financières ciblées ; mesures alternatives de solidarité)
Article 9, paragraphes 3 et 4	Un État membre bénéficiaire de mesures de solidarité peut demander à d'autres États membres d'assumer la responsabilité de l'examen de certaines demandes en lieu et places de relocalisations. Un État membre ayant assumé sa part de responsabilités au-delà de sa part équitable, peut demander une réduction de cette dernière dans les prochains cycles annuels ou une réduction dans le cadre d'une décision d'exécution du Conseil (c'est ce que l'on appelle la « compensation de responsabilité »)
Article 11	En cas d'instrumentalisation des flux migratoires par un pays tiers, les États membres visés peuvent déroger aux procédures d'asile à la frontière (exclusion des personnes de moins de 12 ans, des familles et des personnes vulnérables, ou cesser d'appliquer cette procédure aux catégories précitées après évaluation individuelle ; possibilité d'étendre la procédure d'asile à la frontière aux ressortissants de pays tiers avec un taux de reconnaissance inférieur à 50% (contre 20% en temps normal))
Articles 10 et 12	Un État membre peut décider d'appliquer une dérogation au délai d'enregistrement, pour une période maximale de 10 jours et prolonger les délais de prise en charge, de notification de prise en charge et de transferts en situation de crise

Article 13	En cas d'arrivées massives exceptionnelles, un État membre peut demander à être déchargé de son obligation de reprendre un demandeur. Toutefois, c'est une décision du Conseil qui tranchera
Article 16	Les États membres peuvent consulter la Commission européenne, les agences compétentes de l'Union européenne et les autorités locales, dans leur préparation aux crises

