

Projet de loi, adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée (n° 2820), 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 et 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

Document faisant état de l'avancement des travaux de
M. Guillaume GOUFFIER VALENTE, rapporteur

Mardi 21 juillet 2026

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE DU PROJET DE LOI

Article unique

Habilitation à prendre par ordonnances les mesures législatives rendues nécessaires par l'application du « Pacte européen sur la migration et l'asile »

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article unique du projet de loi habilite le Gouvernement, sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, à prendre par ordonnances les mesures d'adaptation du droit rendues nécessaires par l'entrée en vigueur du Pacte européen sur la migration et l'asile.

À cette fin, l'article unique comporte trois habilitations. La première autorise le Gouvernement à procéder, dans un délai de trois mois à compter de la publication de la loi, à la transposition des dispositions de la directive « Accueil » et à adopter les mesures d'adaptation rendues nécessaires par l'application des neuf règlements qui composent le Pacte.

La deuxième permet, dans un délai de six mois, l'extension et l'adaptation de ces dispositions dans les collectivités d'outre-mer, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises.

Enfin, la troisième autorise le Gouvernement à prendre, dans un délai de neuf mois, les mesures de coordination et de mise en cohérence qui pourraient s'avérer nécessaires à la suite de l'adoption des deux premières ordonnances.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

À l'initiative de l'un de ses rapporteurs, la commission des lois du Sénat a supprimé la troisième habilitation prévue par l'article unique, estimant préférable que ces

mesures de coordination soient réalisées dans le cadre de la loi de ratification des ordonnances.

I. L'ETAT DU DROIT

A. LE PACTE EUROPÉEN SUR LA MIGRATION ET L'ASILE

Après l'échec du « paquet asile » présenté par la Commission européenne en 2016 pour réformer le régime d'asile européen commun dans le contexte de la crise migratoire de 2015, la nouvelle Commission, présidée par Ursula von der Leyen a proposé, en septembre 2020, un nouveau Pacte sur la migration et l'asile. Celui-ci avait pour objet de dépasser les blocages rencontrés lors de la précédente réforme en adoptant une approche présentée comme « globale », articulant les politiques de contrôle des frontières extérieures, d'asile, de retour et de coopération avec les pays tiers.

À l'issue de près de quatre années de négociations entre les institutions européennes et les États membres, le Pacte a été définitivement adopté le 14 mai 2024. Il se compose de neuf règlements et d'une directive, dont la majorité sont entrés en application le 12 juin 2026. **Son architecture repose sur la recherche d'un équilibre entre les principes de solidarité entre États membres et de responsabilité dans la gestion des frontières extérieures de l'Union.**

S'agissant du volet relatif à la solidarité, le règlement sur la gestion de l'asile et de la migration, ainsi que le règlement relatif aux situations de crise et de force majeure, instituent un mécanisme de solidarité « obligatoire mais flexible ». Celui-ci prévoit que les États membres doivent contribuer, selon différentes modalités (relocalisations, contributions financières ou mesures de soutien opérationnel), au soutien des États soumis à une pression migratoire particulière.

Le volet « responsabilité » du Pacte instaure une procédure harmonisée de contrôle aux frontières, applicable aux ressortissants de pays tiers ayant franchi irrégulièrement une frontière extérieure ou ayant présenté une demande de protection internationale à cette frontière. Cette procédure débute par une phase de filtrage préalable. Ce filtrage constitue la première étape du nouveau parcours procédural instauré par le Pacte et conditionne l'orientation ultérieure des personnes vers une procédure d'asile, une procédure de retour ou une autre procédure appropriée.

Les textes composant le Pacte européen sur la migration et l'asile

- Règlement (UE) 2024/1347 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire et au contenu de cette protection, modifiant la directive 2003/109/CE du Conseil et abrogeant la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil ;
- Règlement (UE) 2024/1348 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE ;
- Règlement (UE) 2024/1349 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure de retour à la frontière et modifiant le règlement (UE) 2021/1148 ;
- Règlement (UE) 2024/1350 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant un cadre de l'Union pour la réinstallation et l'admission humanitaire et modifiant le règlement (UE) 2021/1147 ;
- Règlement (UE) 2024/1351 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 relatif à la gestion de l'asile et de la migration, modifiant les règlements (UE) 2021/1147 et (UE) 2021/1060 et abrogeant le règlement (UE) n° 604/2013 ;
- Règlement (UE) 2024/1352 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 modifiant les règlements (UE) 2019/816 et (UE) 2019/818 aux fins de l'introduction du filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures ;
- Règlement (UE) 2024/1356 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant le filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures et modifiant les règlements (CE) n° 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/817 ;
- Règlement (UE) 2024/1358 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 relatif à la création d'Eurodac pour la comparaison des données biométriques aux fins de l'application efficace des règlements (UE) 2024/1351 et (UE) 2024/1350 du Parlement européen et du Conseil et de la directive 2001/55/CE du Conseil et aux fins de l'identification des ressortissants de pays tiers et apatrides en séjour irrégulier, et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et par Europol à des fins répressives, modifiant les règlements (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/818 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (UE) n° 603/2013 du Parlement européen et du Conseil ;
- Règlement (UE) 2024/1359 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 visant à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure dans le domaine de la migration et de l'asile, et modifiant le règlement (UE) 2021/1147 ;
- Directive (UE) 2024/1346 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant une protection internationale.

1. Un renforcement du contrôle des frontières extérieures fondé sur un filtrage préalable et des procédures accélérées

a. Un nouveau dispositif de filtrage aux frontières extérieures

Le règlement 2024/1356 « filtrage » instaure une procédure de filtrage applicable aux ressortissants de pays tiers tentant de franchir irrégulièrement les frontières extérieures de l'Union.

Aux termes de l'article 8 du règlement, le filtrage comprend :

- un contrôle sanitaire ;
- un contrôle de vulnérabilité ;
- l'identification ou la vérification de l'identité ;
- l'enregistrement de données biométriques ;
- un contrôle de sécurité.

À l'issue de ces vérifications, l'article 8 dispose que les autorités compétentes remplissent un formulaire de filtrage et que les personnes sont orientées vers la procédure applicable à leur situation. **Ce filtrage doit en principe être réalisé dans un délai maximal de 7 jours.**

Afin de réaliser les contrôles d'identité et de sécurité, les autorités compétentes peuvent consulter leurs bases de données nationales ainsi que l'ensemble des systèmes d'information européens relevant de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Elles ont notamment accès au système d'information Schengen (SIS), au système d'information sur les visas (VIS), à Eurodac dans sa version refondue, ainsi qu'au système européen d'information sur les casiers judiciaires concernant les ressortissants de pays tiers (ECRIS-TCN – *European Criminal Records Information System for Third-Country Nationals*).

Le filtrage s'applique à toutes personnes franchissant les frontières extérieures de l'Union européenne (maritime, aérienne ou terrestre) sans remplir les conditions d'admission sur le territoire des États membres de l'Union ⁽¹⁾, y compris les personnes souhaitant déposer une demande d'asile dans ce cadre. Il s'applique également aux personnes qui ont été débarquées sur le territoire d'un État membre à la suite d'une opération de sauvetage en mer. En outre, l'article 7 du règlement prévoit que la procédure de filtrage s'applique également aux ressortissants de pays tiers qui se trouvent déjà sur le territoire d'un État membre en situation irrégulière, lorsqu'ils ont franchi illégalement une frontière extérieure et n'ont pas déjà été soumis au filtrage.

(1) Conditions d'entrée énoncées à l'article 6 du règlement (UE) 2016/399

Sauf dans cette dernière hypothèse, le filtrage s'effectue en principe aux frontières de l'État membre. Il repose sur le principe juridique de « non-entrée », en vertu duquel l'étranger est réputé ne pas avoir été admis sur le territoire de l'État membre pendant toute la durée de la procédure de filtrage. Ainsi, l'article 6 du règlement prévoit qu'au cours du filtrage, les personnes ne sont pas autorisées à entrer sur le territoire de l'État membre concerné. Tous les États membres doivent donc prévoir dans leur droit national des dispositions visant à faire en sorte que les personnes concernées restent à la disposition des autorités, afin de prévenir tout risque de fuite et toute menace potentielle pour la sécurité intérieure résultant de cette fuite. Le règlement précise que « *Le filtrage est effectué en tout lieu adéquat et approprié désigné par chaque État membre généralement situé aux frontières extérieures ou à proximité de celles-ci* ».

Comme le relève le plan national de mise en œuvre du Pacte, en raison des caractéristiques géographiques de la France métropolitaine et de la configuration des flux migratoires à destination de l'Union européenne, le filtrage aux frontières extérieures de la France devrait concerner essentiellement les étrangers sollicitant une protection internationale aux points de passage frontaliers (PPF) aériens.

Sur le plan juridique, le filtrage aux frontières extérieures pourra avoir lieu dans le cadre du régime de la zone d'attente, conformément aux Titres III et IV du Livre III du CESEDA. La mise en œuvre du règlement ne nécessite donc pas, selon le Gouvernement, la création d'un cadre juridique nouveau. Dans son avis du 7 mai 2026, le Conseil d'État a également estimé que les articles L. 341-1 et L. 351-1 du CESEDA permettent de réaliser en zone d'attente la procédure de filtrage aux frontières extérieures.

Comme le souligne la circulaire du ministre de l'intérieur du 10 juin 2026 ⁽¹⁾, la plupart des vérifications prévues dans le cadre du filtrage à la frontière étaient déjà mises en œuvre par les autorités françaises en zone d'attente. Les principales nouveautés tiennent à la consultation de fichiers supplémentaires, à l'enregistrement des données biométriques dans Eurodac, ainsi qu'à la création, dans l'ANEF, d'un formulaire de filtrage et d'un formulaire relatif au contrôle préliminaire de vulnérabilité.

S'agissant de la mise en œuvre du contrôle de santé préliminaire, le Gouvernement indique que celui-ci pourra être effectué à partir des dispositifs existants dans chaque zone d'attente. Un médecin est ainsi déjà présent dans la zone d'attente pour personnes en instance (ZAPI) de l'aéroport Roissy-Charles de Gaulle. Dans les autres zones d'attentes, le Gouvernement indique que la préfecture pourra conclure une convention avec des structures médicales ou des professionnels de santé. L'agence régionale de santé (ARS) compétente doit être destinataire de ces conventions et peut, le cas échéant, aider à l'organisation de l'accès aux soins de façon pérenne dans les zones d'attente où se tiennent les contrôles du filtrage.

(1) Circulaire INTV2615721C relative au Pacte européen sur la migration et l'asile

b. Le renforcement de la procédure d'asile à la frontière

Le règlement (UE) 2024/1348 dit « Procédure », instaure une nouvelle procédure d'asile à la frontière, destinée à permettre un examen accéléré de certaines demandes de protection internationale. Contrairement au dispositif actuellement prévu par le droit français, qui se limite à apprécier si la demande est manifestement infondée ou irrecevable avant d'autoriser ou non l'entrée sur le territoire, cette nouvelle procédure conduit à un examen au fond de la demande de protection internationale. Elle se substitue ainsi à la procédure d'asile à la frontière actuellement prévue par le CESEDA, devenue inapplicable depuis l'entrée en application du règlement le 12 juin 2026.

La nouvelle procédure d'asile à la frontière doit être menée dans un délai maximal de 12 semaines à compter de l'enregistrement de la demande, laquelle devra être déposée dans un délai de 5 jours à compter du filtrage.

Aux termes de l'article 45 du règlement, la procédure d'asile à la frontière est obligatoire pour les ressortissants de pays tiers ayant fait l'objet de la procédure de filtrage et se trouvant dans l'une des situations suivantes :

- le demandeur est considéré comme ayant intentionnellement induit les autorités en erreur en présentant de fausses informations ou de faux documents ou en dissimulant des informations ou des documents pertinents ;
- il existe des motifs raisonnables de considérer que le demandeur constitue un danger pour la sécurité nationale ou l'ordre public ;
- le demandeur est ressortissant ou, dans le cas des apatrides, est un ancien résident habituel d'un pays tiers dont le taux moyen de reconnaissance de la protection internationale au niveau de l'Union européenne est inférieur ou égal à 20 %.

Le règlement prévoit toutefois plusieurs exceptions à l'application de cette procédure. En sont notamment exclus les mineurs non accompagnés, sauf lorsqu'ils représentent une menace pour l'ordre public ou la sécurité nationale, ainsi que les personnes dont la vulnérabilité est incompatible avec un examen à la frontière. L'autorité chargée de l'examen de la demande, en France l'OFPRA, peut également décider de ne pas recourir à cette procédure lorsqu'elle estime que les motifs justifiant l'irrecevabilité de la demande ou le recours à une procédure accélérée ne sont pas, ou ne sont plus, réunis ou que le soutien nécessaire ne peut pas être fourni aux demandeurs ayant des besoins particuliers en matière d'accueil ou de procédure. ⁽¹⁾.

La procédure d'asile à la frontière est enfermée dans un **délai maximal de douze semaines à compter de l'enregistrement de la demande de protection internationale**. Ce délai doit permettre l'accomplissement de l'ensemble des étapes de la procédure, à savoir la détermination de l'État membre responsable de l'examen

(1) article 53 du règlement

de la demande, l’instruction de la demande par l’OFPRA et, le cas échéant, l’examen du recours formé devant la Cour nationale du droit d’asile (CNDA).

Pendant toute la durée de la procédure, le demandeur d’asile est soumis à un régime juridique spécifique. D’une part, en application de l’article 43, paragraphe 2, de ce règlement, les personnes dont la demande est examinée dans le cadre de cette procédure ne sont pas autorisées à entrer sur le territoire de l’État membre. Bien que physiquement présentes sur le territoire de l’État membre, ces personnes sont ainsi réputées, sur le plan juridique, ne pas y être entrées tant que la procédure à la frontière n’est pas achevée. D’autre part, en application de l’article 54, paragraphe 1 du même règlement, elles ont l’obligation de résider dans un lieu particulier, désigné comme étant un lieu de la « *capacité adéquate* » (voir *infra*) de l’État membre. Le demandeur soumis à la procédure d’asile à la frontière doit donc faire l’objet d’une mesure restrictive ou privative de liberté, durant le temps strictement nécessaire à l’examen de sa demande d’asile.

À l’issue du délai de douze semaines, si la procédure n’a pas été menée à son terme, le demandeur est autorisé à entrer sur le territoire de l’État membre. En revanche, si la demande est rejetée avant l’expiration du délai imparti de 12 semaines, le demandeur débouté se voit notifier une décision de refus d’entrée et est soumis à la procédure de retour à la frontière.

Toutefois, en l’absence de dispositions législatives définissant les modalités de mise en œuvre de cette nouvelle procédure d’asile à la frontière, le droit français ne permet pas, en l’état, de maintenir les personnes qui sollicitent l’asile à la frontière à la disposition des autorités, privant ainsi d’effet utile la procédure instituée par le règlement.

c. Une nouvelle procédure de retour à la frontière

Le règlement (UE) 2024/1349 instaure une procédure de retour à la frontière, destinée à faciliter le renvoi des étrangers dont la demande de protection internationale a été rejetée à l’issue de la procédure d’asile à la frontière et qui ne bénéficient plus d’un droit au maintien sur le territoire de l’Union. Cette procédure spécifique se distingue de la procédure de retour de droit commun, aujourd’hui régie par la directive 2008/115/CE dite « Retour » et appelée, à terme, à être remplacée par le futur règlement européen relatif au retour en cours de négociation.

Les demandeurs d’asile déboutés sont tenus de résider dans des lieux désignés par les autorités compétentes, situés à la frontière extérieure de l’Union européenne, à proximité de celle-ci ou dans une zone de transit.

Le règlement encadre également le recours à la rétention dans ce cadre. Celle-ci ne peut être décidée qu’en dernier ressort, lorsqu’elle apparaît nécessaire à l’issue d’une appréciation individuelle de la situation de la personne et qu’aucune mesure moins coercitive ne permet d’atteindre le même objectif. Les personnes déjà placées en rétention pendant l’examen de leur demande d’asile peuvent y être maintenues

après le rejet de celle-ci. Les personnes qui n'étaient pas retenues au cours de la procédure d'asile à la frontière peuvent également être placées en rétention après le rejet de leur demande, notamment lorsqu'il existe un risque de fuite, lorsqu'elles font obstacle à la préparation de leur éloignement ou lorsqu'elles constituent une menace pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale.

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 » régie par la directive « retour ».

Toutefois, faute de dispositions législatives spécifiques, la procédure de retour à la frontière s'applique en France depuis le 12 juin 2026, dans le cadre de droit commun de la zone d'attente. L'étranger en procédure de retour à la frontière est ainsi placé en zone d'attente sur le fondement de l'article L. 341-1 du CESEDA. Les dispositions de droit commun relatives à la durée initiale du placement en zone d'attente et de ses éventuelles prolongations ultérieures s'appliquent à la procédure de « retour à la frontière ». **Dès lors, il ne peut être placé en zone d'attente que pour une période maximale de 20 jours.**

2. L'évolution des procédures d'asile ordinaires et des conditions d'accueil

a. Une modification des règles d'examen des demandes de protection internationale

Au-delà de l'instauration d'une procédure d'asile à la frontière harmonisée, le règlement (UE) 2024/1348 « Procédure » procède à une refonte des règles applicables à l'examen des demandes d'asile. Il se substitue ainsi à la directive 2013/32/UE du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (dite « directive Procédures »), qu'il abroge.

Le nouveau règlement comporte des modifications substantielles du droit en vigueur relatives tant aux conditions et délais d'examen des demandes d'asile, aux voies et délais de recours, ou aux garanties accordées aux demandeurs d'une protection internationale.

- i. L'évolution des délais procéduraux, des cas d'irrecevabilité et du champ de la procédure accélérée

En premier lieu, le règlement fixe de nouveaux délais d'accès à la procédure d'asile. Le délai d'enregistrement d'une demande d'asile est porté de 3 à 5 jours à compter de présentation de la demande.

En outre, l'article 42, paragraphe 1 du règlement, étend les cas dans lesquels une demande d'asile doit obligatoirement être traitée en procédure accélérée.

Il crée notamment deux nouveaux cas de recours obligatoire à la procédure accélérée. D'une part, celle-ci devra être mise en œuvre lorsque la demande d'asile est présentée tardivement, sans motif légitime justifiant ce retard. D'autre part, elle s'appliquera aux ressortissants de pays dont le taux moyen de reconnaissance d'une protection internationale au niveau de l'Union européenne est inférieur à 20 %. Selon l'étude d'impact, ce dernier cas couvre plus de 50 % de la demande d'asile en France.

De plus, l'article 61 du règlement procède à une nouvelle définition des « pays d'origine sûrs », plus large que la définition retenue par **l'article L. 531-25 du CESEDA. Le règlement prévoit ainsi que la qualification de pays d'origine sûrs peut s'appliquer seulement à une partie du territoire ou à une catégorie de personnes, ce qui n'était pas le cas en droit national.**

Le règlement prévoit également l'établissement d'une liste européenne de pays d'origine sûrs. Cette liste s'impose aux États membres. Elle comprend en principe et, sauf exception, l'ensemble des pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne. Les autres pays tiers désignés comme pays d'origine sûrs sont à ce jour : le Bangladesh, la Colombie, l'Égypte, l'Inde, le Kosovo, le Maroc et la Tunisie ⁽¹⁾. Ceux-ci conservent toutefois la faculté de désigner d'autres pays d'origine sûrs en complément, en vertu du paragraphe 1 de l'article 64 du règlement.

Le règlement précise également les hypothèses dans lesquelles une demande de protection internationale peut ou doit être déclarée irrecevable. Certaines causes d'irrecevabilité demeurent laissées à l'appréciation des États membres. Il en va notamment ainsi de la possibilité de rejeter comme irrecevable une demande présentée par une personne pouvant bénéficier d'une protection effective dans un **pays tiers sûr**, au sens de l'article 59 du règlement. Le ministre de l'intérieur a indiqué que le Gouvernement n'envisageait pas de mettre en œuvre cette faculté, laquelle serait susceptible de soulever des difficultés de compatibilité avec les exigences constitutionnelles ⁽²⁾.

En revanche, le règlement instaure un nouveau cas obligatoire d'irrecevabilité, applicable aux demandes de réexamen qui ne sont fondées sur aucun fait ou élément nouveau de nature à modifier l'appréciation de la demande de protection internationale. Ce nouveau cas est toutefois déjà prévu par le droit national.

Le texte introduit également un nouveau cas de retrait implicite de la demande d'asile. Alors que le refus de se soumettre au relevé des données biométriques constituait jusqu'à présent un motif de placement en procédure accélérée, ce comportement entraînera désormais le retrait implicite de la demande de protection internationale ⁽³⁾.

(1) 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.

(2) Audition du 29 avril 2026 devant la commission des lois du Sénat

(3) Article 41 du règlement

ii. De nouveaux droits et obligations pour les demandeurs d'asile

Parallèlement, le Pacte renforce les garanties procédurales reconnues aux demandeurs d'asile. Il consacre notamment **le droit de bénéficier des services d'un interprète pendant l'ensemble de la procédure administrative, y compris lors de la phase d'enregistrement de la demande**, ou, lorsque cela n'est pas possible, d'un moyen de communication approprié garantissant une compréhension effective de la procédure. Le règlement impose également à l'autorité chargée de l'examen de la demande de procéder à la traduction des documents essentiels produits à l'appui de celle-ci.

Le règlement consacre un droit à l'assistance juridique. Les demandeurs doivent pouvoir bénéficier d'avis juridiques gratuits au cours de la procédure administrative ainsi que d'une assistance juridique dans le cadre des recours contentieux.

Enfin, le règlement renforce les garanties entourant les procédures de retrait de la protection internationale en rendant **obligatoire la tenue d'un entretien préalable** avec le bénéficiaire, quel que soit le motif justifiant le réexamen de son statut.

Les garanties reconnues aux mineurs non accompagnés sont également renforcées. Le règlement prévoit ainsi la désignation, dans les meilleurs délais, d'un **représentant provisoire** chargé d'assister le mineur dès le dépôt de sa demande, dans l'attente de **la désignation d'un représentant permanent, laquelle devra intervenir dans un délai maximal de quinze jours à compter de la présentation de la demande.**

Le règlement introduit, pour la première fois, une obligation générale de coopération à la charge du demandeur d'asile tout au long de l'instruction de sa demande. Celui-ci est notamment tenu de remettre son document de voyage ou d'expliquer son absence, de produire les documents utiles à l'examen de sa demande, de communiquer toutes les informations nécessaires relatives à son identité, à son parcours migratoire et à son lieu de résidence, ainsi que de fournir ses données biométriques. Il doit également demeurer à la disposition des autorités compétentes, se présenter aux convocations, participer à l'entretien individuel et rester sur le territoire de l'État membre responsable de l'examen de sa demande pendant toute la durée de la procédure.

Enfin, le règlement prévoit que, lorsque cela est nécessaire et dûment justifié pour l'examen de la demande, les autorités compétentes peuvent exiger du demandeur qu'il se soumette à une fouille ou autoriser la fouille des objets qu'il détient, conformément au droit national.

- iii. Une modification des procédures contentieuses et du droit au maintien sur le territoire de l'Union

Le règlement introduit d'importantes modifications des voies de recours contentieuses.

En premier lieu, **il précise les conditions dans lesquelles le demandeur d'asile bénéficie du droit de demeurer sur le territoire pendant l'examen de sa demande.** Ce droit est en principe garanti pendant toute la phase administrative, c'est-à-dire jusqu'à la décision de l'OFPRA. Le règlement autorise toutefois les États membres à y déroger dans certaines hypothèses limitativement énumérées, notamment lorsque le demandeur constitue une menace pour l'ordre public ou la sécurité nationale, ou lorsqu'il présente une seconde demande de réexamen ne comportant aucun élément nouveau sous réserve du respect du principe de non-refoulement. Cette dernière hypothèse est d'ores et déjà prévue par le droit français à l'article L. 542-2 du CESEDA.

Le règlement réforme également les délais de recours devant les juridictions. Pour les demandeurs dont la demande a été examinée selon la procédure accélérée et rejetée comme irrecevable, implicitement retirée, infondée ou manifestement infondée, le délai de recours devra être compris entre cinq et dix jours. Dans les autres hypothèses, il devra être fixé entre quinze jours et un mois.

Le droit français accorde actuellement à l'ensemble des demandeurs d'asile déboutés un délai d'un mois pour saisir la CNDA.

Le règlement modifie également l'articulation entre la procédure d'asile et les procédures d'éloignement. Désormais, **toute décision de rejet d'une demande de protection internationale devra être accompagnée d'une décision de retour, notifiée concomitamment au demandeur.** Lorsque celui-ci conserve le droit de demeurer sur le territoire pendant l'examen de son recours juridictionnel, cette décision d'éloignement ne pourra toutefois pas être exécutée avant que la juridiction compétente ne se soit prononcée.

En revanche, le Pacte élargit sensiblement les hypothèses dans lesquelles le recours contre la décision de rejet n'est plus automatiquement suspensif. Il en va notamment ainsi lorsque la demande a été rejetée à l'issue d'une procédure accélérée, lorsqu'elle a été déclarée irrecevable au motif que le demandeur bénéficie déjà d'une protection effective dans un État tiers ou qu'il s'agit d'une demande de réexamen irrecevable, ainsi que lorsque l'OFPRA constate le retrait implicite de la demande.

Dans ces différentes hypothèses, le demandeur ne bénéficie plus de plein droit du maintien sur le territoire pendant l'instance. **Il conserve toutefois la faculté de saisir la juridiction compétente d'une demande tendant à la suspension de l'exécution de la décision de retour, afin de pouvoir demeurer sur le territoire**

jusqu'à ce qu'il soit statué sur son recours contre la décision de rejet de sa demande de protection.

b. La modification du règlement « Qualification »

Le règlement (UE) 2024/1347 relatif aux conditions que doivent remplir les ressortissants de pays tiers ou les apatrides pour bénéficier d'une protection internationale, dit règlement « Qualification », remplace la directive 2011/95/UE du même nom et poursuit un objectif d'harmonisation accrue des conditions d'octroi et de retrait de la protection internationale au sein de l'Union européenne afin de réduire les disparités entre les États membres et de garantir une plus grande égalité de traitement des demandeurs dans le but de limiter les mouvements secondaires.

Il prévoit que les personnes ayant obtenu une protection internationale demeurent, en principe, dans l'État membre qui la leur a accordée et ne peuvent bénéficier des droits attachés à ce statut dans un autre État membre.

Le règlement renforce également les règles relatives au retrait de la protection internationale. S'il reprend les principaux cas de cessation et de retrait déjà prévus par la directive de 2011, il rend désormais obligatoire le retrait du statut dans deux hypothèses qui relevaient jusqu'à présent de la faculté laissée aux États membres : lorsque le bénéficiaire peut, pour des motifs raisonnables, être considéré comme constituant un danger pour la sécurité de l'État membre ou lorsqu'il a été définitivement condamné pour un crime particulièrement grave et représente une menace pour la société.

Parallèlement, **le règlement consolide les droits reconnus aux bénéficiaires d'une protection internationale.** Il élargit la notion d'unité familiale. Celle-ci ne se limite plus aux seuls liens familiaux existant dans le pays d'origine, mais englobe également les familles constituées au cours du parcours migratoire ainsi que les couples non mariés lorsque leur relation est suffisamment établie.

Enfin, **le règlement fixe un délai maximal de quatre-vingt-dix jours pour la délivrance d'un titre de séjour aux personnes auxquelles une protection internationale a été accordée.**

c. Une nouvelle directive relative aux conditions d'accueil des demandeurs d'asile

La directive (UE) 2024/1346 relative aux normes pour l'accueil des personnes demandant une protection internationale remplace la directive 2013/33/UE et harmonise les règles relatives aux conditions matérielles d'accueil délivrées aux demandeurs d'asile pendant l'instruction de leur demande.

Elle s'applique aux personnes ayant présenté une demande de protection internationale sur laquelle il n'a pas encore été statué définitivement et qui sont autorisées à demeurer sur le territoire d'un État membre en cette qualité.

Pour la première fois au niveau européen, le texte propose une définition harmonisée des conditions matérielles d'accueil, comprenant : « *le logement, la nourriture, l'habillement et les produits d'hygiène personnelle fournis en nature, sous forme d'allocations financières ou de bons, ou en combinant ces formules, ainsi qu'une allocation journalière* ». ⁽¹⁾

Le texte modifie le point de départ du bénéfice des conditions matérielles d'accueil. Celles-ci devront être garanties dès la présentation de la demande de protection internationale, c'est-à-dire dès le premier contact avec les autorités compétentes ou une structure de premier accueil (SPADA), et non plus seulement après l'enregistrement de la demande au guichet unique des demandeurs d'asile (GUDA).

La directive confirme, par ailleurs, la faculté pour les États membres d'assigner les demandeurs à un lieu d'hébergement ou à une zone géographique déterminée, auquel peut être subordonné le bénéfice des conditions matérielles d'accueil. Cette possibilité est conforme au droit français, qui permet déjà à l'OFII d'orienter les demandeurs d'asile vers une région déterminée en application des articles L. 551-1, L. 551-5 et R. 551-6 du CESEDA.

La directive restreint les possibilités de retrait total des CMA et définit les conditions dans lesquelles elles peuvent être limitées.

Alors que plusieurs situations pouvaient auparavant conduire à une suppression complète des prestations, le paragraphe 1 de l'article 23 de la nouvelle directive privilégie désormais une limitation de l'allocation journalière. Le retrait intégral des conditions matérielles d'accueil est désormais restreint au cas où le demandeur « *a manqué gravement ou de façon répétée au règlement du centre d'hébergement ou s'est comporté de manière violente ou menaçante dans le centre d'hébergement* » ⁽²⁾.

En revanche, la directive instaure un nouveau mécanisme de cessation automatique des conditions matérielles d'accueil applicable aux demandeurs faisant l'objet d'une décision de transfert en application du règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration.

La directive apporte également plusieurs adaptations aux droits reconnus aux demandeurs de protection internationale en matière d'accès au marché du travail et d'éducation.

En particulier, l'article 17 réduit le délai maximal d'accès au marché du travail, qui devra désormais être ouvert **au plus tard six mois à compter de l'enregistrement de la demande de protection internationale**, alors que le droit français fait aujourd'hui courir ce délai à compter de l'introduction de la demande.

(1) Article 2

(2) Article 23 de la directive

De même, l'article 16 prévoit que les mineurs doivent pouvoir accéder au système éducatif **dans un délai maximal de deux mois à compter de l'introduction de la demande.**

La directive renforce également les exigences applicables aux structures d'hébergement. Son article 20, paragraphe 5, impose désormais que les centres d'accueil disposent d'installations sanitaires distinctes pour les femmes.

Enfin, l'article 4 de la directive prévoit que les États membres peuvent adopter ou maintenir des dispositions plus favorables en matière de conditions matérielles d'accueil, sous réserve que ces dispositions plus favorables soient compatibles avec les objectifs et les exigences fixés par la directive.

3. Un nouveau cadre européen de solidarité en matière d'asile

a. La réforme de la gestion de l'asile et de la migration

Pris en application du principe de « *solidarité et de partage équitable des responsabilités* » ⁽¹⁾, le règlement 2024/1351 réforme le cadre de gestion de l'asile et de la migration dans l'Union européenne.

Ce règlement, également dénommé « **Gestion** » ou « **AMMR** » ⁽²⁾, comporte trois volets principaux : un volet stratégie, un volet responsabilité et un volet solidarité.

- i. Le volet « stratégie » : l'instauration d'une approche globale de l'asile et de la migration

Le règlement 2024/1351 instaure un **cycle annuel de gestion de la migration** reposant sur plusieurs piliers :

- la Commission européenne présente une **stratégie quinquennale de l'asile et la migration**, conçue comme une série d'orientations, juridiquement non contraignantes, devant assurer une mise en œuvre cohérente des stratégies nationales ;

- les États membres mettent en place des stratégies nationales qui établissent une approche stratégique visant à garantir qu'ils disposent des capacités pour mettre en œuvre de manière efficace leur régime de gestion de l'asile et de la migration ;

- un cycle annuel de gestion de la migration est instauré, conduisant la Commission européenne à identifier par décision d'exécution **trois catégories de pays**, à partir d'un rapport annuel venant étayer la situation pays par pays :

(1) Article 80 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

(2) Asylum and Migration Management Regulation - AMMR.

- les États membres « *soumis à une pression migratoire* », éligibles aux mesures de solidarité que sont les relocalisations de demandes ou le bénéfice de contributions financières (cf. *infra*) ;
- ceux « *exposés à un risque de pression migratoire* », qui bénéficient de l'accès à la « *boîte à outils permanente* » de l'Union européenne, composée de moyens d'assistance opérationnelle, technique et financière, et peuvent faire appel à des mesures de soutien ponctuelles ;
- ceux « *confrontés à une situation migratoire importante* », pouvant solliciter auprès du Conseil la déduction de dépenses déjà engagées des contributions financières qui leur seront demandées.

– une **réserve de solidarité** est enfin définie par le Conseil, à partir de la proposition d'acte d'exécution formulée par la Commission, venant préciser les mesures de soutien aux États membres « *soumis à une pression migratoire* » (cf. *infra*).

Le premier exercice de ce cycle est intervenu à l'occasion du rapport de la Commission européenne sur la situation de la migration et de l'asile présenté en novembre 2025 :

– quatre États membres ont été définis comme étant « *sous pression migratoire* » (Chypre ; Espagne ; Grèce ; Italie), les débarquements récurrents créant des obligations disproportionnées pour ces États membres ;

– douze États membres ont été reconnus comme étant « *exposés à un risque de pression migratoire* » : la Bulgarie et la Croatie (particulièrement exposées aux fluctuations des flux migratoires le long des routes des Balkans occidentaux et de la Méditerranée orientale) ; l'Allemagne, la France, la Belgique, les Pays-Bas et l'Irlande (concernés par un nombre considérablement élevé de mouvements non autorisés de demandeurs d'asile) ; et l'Estonie, la Finlande, la Lettonie, la Lituanie et la Pologne (exposées aux actions d'instrumentalisation des flux migratoires menées par la Russie et la Biélorussie) ;

– six États membres 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 (Autriche ; Bulgarie ; Croatie ; Estonie ; Pologne ; République tchèque).

ii. Le volet « responsabilité » : la réforme du mécanisme « Dublin »

Le règlement 2024/1351 réforme également le régime de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile, jusqu'ici connu sous le nom de « Dublin III ».

Initié par la Convention de Dublin signée en 1990 et complété par les règlements européens de 2003 (« Dublin II ») et 2013 (« Dublin III »), le système

« Dublin » repose aujourd’hui sur un principe central : un seul État européen est responsable de l’examen de la demande d’asile d’un ressortissant venant d’un pays tiers. Ce principe vise à la fois à éviter le traitement parallèle par plusieurs États d’une même demande, et à garantir aux demandeurs l’identification rapide du pays en charge de leur situation.

Le règlement 2024/1351 ne remet pas en cause les principes généraux du système « Dublin », et renouvelle la logique de traitement de la demande par un seul pays.

Le nouveau cadre modifie toutefois certains de ses paramètres afin d’en renforcer l’efficacité et de rendre plus soutenable la situation des pays de première entrée :

– le règlement ajoute deux nouveaux critères pour déterminer l’État responsable de l’examen de la demande : un critère d’études (prise en compte des diplômes et qualifications professionnelles délivrés depuis moins de six ans dans un établissement d’enseignement d’un autre État membre) et un critère supplémentaire de liens familiaux (présence de membres de la famille du demandeur qui sont naturalisés ou résident légalement dans un autre État membre) ;

– l’ordre des critères de détermination de l’État responsable est par ailleurs revu. Sont examinés successivement l’existence de liens familiaux dans un État, la possession d’un titre de séjour en cours de validité dans un État, l’obtention d’un diplôme ou d’une qualification dans un État, le dépôt d’une demande de protection internationale dans la zone de transit international d’un aéroport d’un État, et l’État par lequel le demandeur a franchi pour la première fois irrégulièrement la frontière ;

– le règlement allonge à 20 mois (contre 12 mois jusqu’ici) après le franchissement irrégulier de la frontière la durée pendant laquelle un État est juridiquement responsable du traitement de la demande. À l’issue de cette période, le demandeur peut déposer un dossier dans un autre État. Ce délai est maintenu à 12 mois lorsque l’entrée du demandeur dans l’Union européenne intervient à l’occasion d’une opération de recherche ou de sauvetage en mer ;

– le règlement prévoit également de nouvelles garanties pour les personnes concernées, dont le droit à des avis juridiques à toutes les étapes de la procédure de détermination de l’État membre responsable ;

– le règlement réduit les différents délais de procédure, qu’il s’agisse du délai de requête pour une prise en charge (présentée dans un délai de deux mois à compter de l’enregistrement de la demande d’asile au lieu de trois mois jusqu’ici ; ce délai est réduit à un mois en cas de « *hit EURODAC* », cf. *infra*), du délai de réponse à cette requête (délai d’un mois à compter de la réception de la requête, contre deux jusqu’ici), du délai de notification aux fins de reprise en charge (passant de deux mois à deux semaines) ;

– le règlement substitue aux requêtes de reprise en charge une procédure de notification aux fins de reprise en charge (les demandes de prise en charge continuant de relever, quant à elles, du régime de la requête) ;

– le règlement modifie, enfin, le régime contentieux des décisions de transfert, précisant que le recours au fond contre une décision de transfert présente un caractère non suspensif. Afin de garantir l’effectivité de la suspension de la décision de transfert, tant que le délai de recours de 7 jours n’est pas échu, puis dans le respect du délai de jugement de 15 jours (ou 96 heures si le demandeur est placé en rétention), le ministère de l’intérieur a depuis lors précisé que « *ce recours au fond doit conserver sa caractéristique actuelle : il est suspensif* »¹.

iii. Le volet « solidarité » : l’instauration d’un mécanisme de solidarité entre États membres

Le règlement 2024/1351 établit enfin une réserve annuelle de solidarité en appui des États considérés en situation de « *pression migratoire* » (cf. *supra*).

Trois mesures de solidarité sont retenues :

– la relocalisation des demandes d’asile. L’Agence de l’Union européenne pour l’asile aide l’État membre bénéficiaire à identifier les personnes à relocaliser, ces dernières ne présentant pas de menace pour la sécurité. Lorsque la personne identifiée comme devant faire l’objet d’une relocalisation bénéficie d’une protection internationale, la personne concernée n’est relocalisée qu’après avoir consenti à la relocalisation par écrit ;

– des contributions financières, afin de venir en aide financièrement aux actions dans les États membres liées au domaine de la migration, de l’accueil, de l’asile, de la réintégration avant le départ, de la gestion des frontières et du soutien opérationnel. Ces contributions peuvent également soutenir des actions menées dans les pays tiers pouvant avoir une incidence directe sur les flux migratoires aux frontières extérieures des États membres ;

– des mesures alternatives de solidarité, axées sur le soutien opérationnel, le renforcement des capacités, le soutien au personnel, les installations et les équipements techniques.

Précisés chaque année à partir du rapport de la Commission européenne mentionné *supra*, le nombre annuel total de relocalisations requises et le montant annuel total des contributions financières seront arrêtés par le Conseil pour l’année à venir. Ils ne pourront être inférieurs à respectivement 30 000 relocalisations et 600 millions d’euros de contributions financières.

¹ Mise en œuvre du Pacte européen sur la migration et l’asile, *Fiches techniques*, Ministère de l’Intérieur, p. 56.

Pour le premier exercice 2026, qui ne couvre qu'une partie de l'année, la réserve annuelle de solidarité s'élève à 21 000 relocalisations et 420 millions d'euros de contributions financières ¹.

S'agissant de la France, le pays représentera 16 % des relocalisations prévues (soit 3 361 demandeurs d'asile). En application du mécanisme dit « *offset* », permettant à un État membre de remplir ses obligations de solidarité en prenant en charge l'examen de demandes d'asile initialement attribuées à un État bénéficiaire, ce nombre prendra en compte des demandeurs d'asile que l'application du système « Dublin » aurait dû conduire à les transférer dans leur pays de première entrée.

b. Le renforcement des outils de gestion de crise

Le règlement 2024/1359 « crise et force majeure » instaure de nouveaux outils afin de permettre aux États membres de faire face à des situations de crise migratoire. Il prévoit des mesures de solidarité fondées sur le règlement « gestion » ainsi que des règles spécifiques temporaires dérogeant à celles énoncées dans ce même règlement et dans le règlement « Procédure ».

En vertu de l'article 1^{er} du règlement, le terme de « crise » désigne *« une situation exceptionnelle d'arrivées massives, par voie terrestre, aérienne ou maritime, de ressortissants de pays tiers ou d'apatrides dans un État membre, y compris de personnes qui ont été débarquées à la suite d'opérations de recherche et de sauvetage, d'une ampleur et d'une nature telles, compte tenu, notamment, de la population, du PIB et des spécificités géographiques de l'État membre, dont la taille du territoire, qu'elle rend inopérant le régime bien préparé d'asile, d'accueil, y compris les services de protection de l'enfance, ou de retour de l'État membre, notamment en raison d'une situation au niveau local ou régional, de sorte qu'il pourrait y avoir de graves conséquences pour le fonctionnement du régime d'asile européen commun »*.

La situation de crise au sens du règlement peut également résulter d'une situation d'instrumentalisation des flux migratoires, définie comme la situation dans laquelle *« un pays tiers ou un acteur non étatique hostile encourage ou facilite le mouvement de ressortissants de pays tiers ou d'apatrides vers les frontières extérieures ou vers un État membre, dans le but de déstabiliser l'Union ou un État membre, et dans laquelle de telles actions sont susceptibles de mettre en péril des fonctions essentielles d'un État membre, y compris le maintien de l'ordre public ou la sauvegarde de sa sécurité nationale. »*

Les situations de force majeure renvoient à *« des circonstances anormales et imprévisibles échappant au contrôle d'un État membre, dont les conséquences n'auraient pas pu être évitées malgré toute la diligence déployée »*, qui empêchent ledit État membre de respecter les obligations découlant du règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration et du règlement « procédures ».

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

Le déclenchement d'une situation de crise permet aux États membres de mettre en place certaines procédures dérogatoires. En outre, elle permet également l'activation du mécanisme de solidarité prévu par le règlement pour la gestion de l'asile et de la migration.

Lorsqu'un État membre estime être confronté à une situation de crise ou de force majeure, il peut saisir la Commission européenne d'une demande motivée. Celle-ci procède alors à une évaluation rapide de la situation et, si les conditions prévues par le règlement sont réunies, adopte, dans un délai de deux semaines, une décision d'exécution constatant l'existence de la situation invoquée.

Parallèlement, la Commission présente au Conseil de l'Union européenne une proposition de décision d'exécution précisant les mesures dérogatoires susceptibles d'être mises en œuvre ainsi que, le cas échéant, le plan de solidarité destiné à soutenir l'État membre concerné. Le Conseil statue ensuite sur cette proposition et adopte, le cas échéant après modification, une décision d'exécution autorisant les dérogations retenues et arrêtant les modalités de la solidarité européenne.

Un État membre peut solliciter plusieurs formes de soutien de la part des autres États membres : des relocalisations de demandeurs d'une protection internationale ou, par accord bilatéral, de bénéficiaires d'une protection internationale; des contributions financières destinées à financer des mesures permettant de faire face à la crise, ainsi que d'autres mesures de solidarité, notamment un soutien opérationnel, technique ou logistique, prévues par le règlement sur la gestion de l'asile et de la migration.

S'agissant des dérogations susceptibles d'être mises en œuvre, le règlement autorise tout d'abord un **allongement des principaux délais procéduraux**. Ainsi, le délai maximal pour procéder au filtrage aux frontières extérieures peut être porté de cinq à douze jours, tandis que le délai d'enregistrement d'une demande de protection internationale peut être prolongé de cinq jours à quatre semaines.

Les États membres confrontés à une situation de crise ou de force majeure peuvent également étendre la durée maximale de la procédure d'asile à la frontière, qui passe de douze à dix-huit semaines. De même, la durée de la procédure de retour à la frontière peut être prolongée, notamment par une extension de six semaines supplémentaires de la durée maximale de rétention ⁽¹⁾.

Le règlement prévoit par ailleurs un assouplissement des conditions de recours à la procédure d'asile à la frontière. En temps normal, cette procédure s'applique notamment aux ressortissants de pays dont le taux moyen de reconnaissance d'une protection internationale est inférieur à 20 % au niveau de l'Union européenne. En situation de crise, ce seuil peut être abaissé à 5 %.

(1) Article 6 du règlement retour à la frontière

Le texte aménage également les délais prévus par le règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration. Il autorise notamment un allongement des délais applicables aux demandes de prise en charge ou de reprise en charge ainsi qu'à l'exécution des transferts entre États membres.

Enfin, dans certaines circonstances, un État membre confronté à une situation de crise « *avec des arrivées massives d'une ampleur et d'une intensité exceptionnelles* » peut être **temporairement déchargé de son obligation de prendre en charge un demandeur de protection internationale**, alors même qu'il serait normalement responsable de l'examen de sa demande en application du règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration.

PRINCIPALES DÉROGATIONS PRÉVUES PAR LE PACTE EN SITUATION DE CRISE OU DE FORCE MAJEURE

	Situation « normale »	Situation de crise ou de force majeure
Durée maximale de la procédure d'asile à la frontière	12 semaines	18 semaines
Durée maximale de la procédure de filtrage	7 jours	12 jours
Durée maximale de la procédure de retour à la frontière	12 semaines	18 semaines
Durée maximale d'enregistrement d'une demande d'asile	5 jours	4 semaines
Durée maximale pour présenter une requête aux fins de prise en charge d'un demandeur d'asile	2 mois	4 mois
Durée maximale pour répondre à une requête de prise en charge	1 mois	2 mois
Durée maximale pour notifier ou accuser réception d'une notification aux fins de reprise en charge	2 semaines	1 mois
Durée maximale pour opérer le transfert du demandeur d'asile	6 mois	1 an

Les mesures dérogatoires prévues par le règlement ne peuvent être mises en œuvre qu'à titre temporaire. Elles sont autorisées pour une durée initiale de trois mois, renouvelable jusqu'à quatre fois, de sorte que leur durée totale d'application ne peut excéder douze mois.

c. L'établissement d'un cadre européen pour la réinstallation et l'admission humanitaire

Le règlement (UE) 2024/1350 établit un cadre commun de l'Union pour la réinstallation et l'admission humanitaire.

Il détermine les règles applicables à l'identification des personnes éligibles à ces dispositifs et prévoit l'adoption, tous les deux ans, d'un plan de l'Union pour la

réinstallation et l'admission humanitaire. Ce plan, proposé par la Commission européenne et adopté par le Conseil au moyen d'un acte d'exécution, fixe notamment le nombre maximal de personnes à admettre ainsi que la participation des États membres (article 8).

Le règlement ne crée toutefois aucun droit individuel à la réinstallation ni aucune obligation, pour les États membres, d'admettre un nombre déterminé de personnes au titre de la réinstallation ou de l'admission humanitaire. La participation des États demeure ainsi fondée sur le volontariat.

Selon le plan national de mise en œuvre du Pacte, la France satisfait d'ores et déjà aux exigences du règlement, en mettant en œuvre un nombre important de réinstallations. L'article L. 520-1 du CESEDA prévoit à ce titre que les autorités compétentes en matière d'asile peuvent organiser, y compris au moyen de missions conduites dans des pays tiers, la réinstallation en France de personnes vulnérables relevant de la protection internationale.

Le principal enjeu identifié dans la mise en œuvre du règlement réside dans les nouvelles obligations de collecte des données biométriques et alphanumériques des personnes admises au titre des programmes de réinstallation et d'admission humanitaire, qui doivent être enregistrées dans la base Eurodac. Cette évolution appelle principalement des adaptations d'ordre technique et opérationnel.

d. L'extension de la base de données EURODAC

Le Pacte européen sur la migration et l'asile rénove et complète la base de données recensant les personnes ayant franchi irrégulièrement la frontière, dénommé « EURODAC ». Il conforte sa finalité, consistant à déterminer rapidement l'État membre responsable de la demande d'asile, dans le cadre d'une gestion assurée par l'Agence de l'Union européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (eu-LISA).

Le règlement 2024/1358 ¹ procède à **plusieurs modifications substantielles à ce qui est désormais dénommé « EURODAC III »**, conçu comme un instrument plus large de contrôle de l'immigration irrégulière :

– **l'ajout de nouvelles finalités**, avec la contribution au contrôle de l'immigration irrégulière vers l'Union européenne, le renforcement de la sécurité au sein de l'Union européenne et l'obtention d'une meilleure vision des flux migratoires ;

1 Règlement (UE) 2024/1358 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 relatif à la création d'Eurodac pour la comparaison des données biométriques aux fins de l'application efficace des règlements (UE) 2024/1351 et (UE) 2024/1350 du Parlement européen et du Conseil et de la directive 2001/55/CE du Conseil et aux fins de l'identification des ressortissants de pays tiers et apatrides en séjour irrégulier, et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et par Europol à des fins répressives, modifiant les règlements (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/818 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (UE) n° 603/2013 du Parlement européen et du Conseil.

– **l’extension de la prise d’empreintes digitales aux demandeurs d’asile de plus de six ans**, contre quatorze ans jusqu’ici (article 6). Dans ce cas de figure, *« ces empreintes sont recueillies par des fonctionnaires formés spécifiquement pour recueillir les données biométriques d’un mineur, d’une manière adaptée aux enfants et tenant compte de leur spécificité, dans le plein respect de l’intérêt supérieur de l’enfant et des garanties prévues par la convention des Nations unies relative aux droits de l’enfant »* (article 14). Le règlement prévoit que le mineur est accompagné tout au long de la procédure par un membre adulte de sa famille ou, à défaut, par son représentant légal. L’incertitude quant à la vérification de la condition de six ans en l’absence de tout justificatif entraîne l’absence de relèvement des empreintes ;

– l’extension également de la prise d’empreintes digitales aux étrangers en situation irrégulière ;

– la **possibilité pour les États membres « d’utiliser la contrainte en dernier ressort »** pour relever les empreintes dès l’interpellation des étrangers en situation irrégulière. Lors de son audition par le Sénat le 29 avril 2026, le ministre de l’Intérieur a indiqué que le Gouvernement entendait recourir à cette disposition, qui ne concerne pas les demandeurs d’asile, précisant que cette contrainte interviendra *« 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’élargissement du périmètre des données collectées** avec l’ajout de l’image faciale, l’état civil, la nationalité du ressortissant, et la mention – le cas échéant – d’une menace pour la sécurité intérieure, en complément des éléments retenus jusqu’ici (empreintes digitales et sexe). Ces données seront conservées dix ans lorsqu’elles relèvent de demandeurs d’asile, cette durée étant réduite à cinq ans pour les étrangers en situation irrégulière et pour les personnes débarquées à la suite d’une opération de sauvetage en mer ;

– **l’ajout de nouvelles catégories d’enregistrement**. Les six catégories actuelles ¹ sont complétées depuis le 12 juin 2026 par les personnes enregistrées conformément à un programme de réinstallation européen (catégorie 7) ou national (catégorie 8) et les ressortissants de pays tiers ou apatrides débarqués à la suite d’une opération de recherche et de sauvetage en mer (catégorie 9). S’ajoutera une dixième catégorie en 2029, celle recensant les bénéficiaires de protection temporaire ;

– l’accès des États membres à EURODAC et sa déclinaison nationale. Lors de son audition par le Sénat le 29 avril 2026, le ministre de l’Intérieur a annoncé le déploiement d’un *« EURODAC français, auquel accèderont l’ensemble des policiers et des gendarmes à partir de leur tablette Néo »* ;

¹ Demandeur de protection internationale (catégorie 1) ; ressortissant de pays tiers interpellé à l’occasion du franchissement irrégulier de la frontière extérieure (catégorie 2) ou en séjour irrégulier sur le territoire (catégorie 3) ; consultation à des fins répressives par les autorités nationales (catégorie 4) ; consultation par EUROPOL (catégorie 5) ; exercice du droit d’accès aux données personnelles (catégorie 6).

– l'**interopérabilité** avec le système européen d'information sur les visas VIS ¹ et, à compter de fin 2026, avec le nouveau système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages ETIAS ².

B. LES ADAPTATIONS DU DROIT NATIONAL RENDUES NÉCESSAIRES PAR LE PACTE

L'ensemble des règlements composant le Pacte est entré en application entre le 12 juin et le 1^{er} juillet 2026. En amont de cette échéance, le Gouvernement a adopté les mesures relevant de sa compétence réglementaire. Il a également diffusé, le 10 juin 2026, après avis du Conseil d'État, une circulaire destinée à accompagner l'entrée en application des nouveaux règlements en présentant le droit applicable à compter de cette date.

Cette circulaire ne saurait toutefois pallier l'absence d'intervention du législateur. Les adaptations relevant du domaine de la loi restent en effet indispensables pour assurer la pleine effectivité du Pacte, garantir la cohérence du droit national avec les règlements européens et exercer les marges d'appréciation laissées aux États membres.

En effet, aux termes de l'article 288 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, les règlements européens sont obligatoires dans tous leurs éléments et directement applicables dans l'ensemble des États membres. Contrairement aux directives, ils ne nécessitent donc pas de transposition pour produire leurs effets juridiques. **Cette applicabilité directe ne dispense toutefois pas les États membres d'adopter les mesures d'adaptation nécessaires de leur droit interne.**

L'adaptation du droit national répond ainsi à un **triple impératif**.

En premier lieu, l'adaptation du CESEDA est nécessaire pour **garantir la cohérence de l'ordre juridique interne** et constitue un **enjeu majeur de sécurité juridique**. L'entrée en vigueur des règlements européens impose d'abroger ou de modifier les dispositions nationales devenues incompatibles, mais également de préciser les modalités de leur articulation avec le nouveau droit européen.

Selon les indications communiquées par le ministère de l'Intérieur, l'entrée en vigueur du Pacte affecte près de 300 articles du CESEDA. La circulaire du ministre de l'Intérieur du 10 juin 2026 indique par conséquent que « *le CESEDA ne constituera plus, à compter du 12 juin, une référence suffisamment fiable.* » De plus, le maintien simultané de dispositions nationales devenues obsolètes et de règlements européens immédiatement applicables fait naître un enchevêtrement de normes particulièrement difficile à appréhender, tant pour les administrations que pour les juridictions et les

¹ Visa Information System.

² European Travel Information and Authorisation System.

personnes concernées qui engendrera **une insécurité juridique inédite et des difficultés d'applications majeures**.

Le Conseil d'État a lui-même alerté sur ce risque dans son avis du 2 avril 2026 relatif au présent projet de loi. Il relève que « **la coexistence des règlements, d'application directe, et des dispositions nationales actuelles est de nature à soulever des questions complexes et des incertitudes potentiellement génératrices d'un important contentieux** » ⁽¹⁾.

À défaut d'une adaptation rapide du droit interne, il appartiendrait alors au juge administratif et au juge judiciaire de préciser la portée des règlements européens et de déterminer, au cas par cas, quelles dispositions nationales demeurent applicables et dans quelle mesure elles doivent être écartées. Une telle situation conduirait à faire peser sur le juge une responsabilité qui incombe normalement au législateur, au prix d'une multiplication des contentieux et d'une insécurité juridique préjudiciable tant aux administrations qu'aux justiciables. Cette situation est reconnue par le Gouvernement qui indique dans la circulaire du 10 juin 2026 qu'« *en l'absence de loi, il est vraisemblable qu'une partie des conditions d'application du Pacte soient fixées de façon prétorienne* ».

En deuxième lieu, **de nombreuses dispositions du Pacte, bien que directement applicables, ne pourront recevoir une application effective sans intervention du législateur**. Les règlements renvoient en effet à de multiples reprises au droit national pour définir les autorités compétentes, fixer les procédures applicables ou prévoir les garanties entourant certaines décisions. Comme le rappelle le Conseil d'État, les exigences du droit de l'Union « *sont sans incidence sur la répartition interne des compétences* ». Dès lors, le pouvoir réglementaire ne saurait suppléer l'absence d'intervention du législateur lorsque les mesures d'application relèvent du domaine de la loi. Tel est le cas, par exemple, des mesures privatives ou restrictives de liberté nécessaires à la mise en œuvre des procédures d'asile et de retour à la frontière, qui ne pourront recevoir une pleine application sans base légale.

En outre, plusieurs dispositions des règlements ménagent une marge d'appréciation aux États membres. Certaines se bornent à fixer des normes minimales ou maximales, tandis que d'autres revêtent un caractère facultatif (« *may clauses* ») et appellent un choix exprès du législateur national. À cet égard, **le ministre de l'intérieur a indiqué devant la commission des lois du Sénat que les règlements du Pacte comportaient environ 150 clauses optionnelles**.

Enfin, le maintien de dispositions législatives contraires ou devenues obsolètes est susceptible de constituer un manquement aux obligations découlant du droit de l'Union. Le Conseil d'État souligne à cet égard que la circulaire prise par le Gouvernement pour préciser l'articulation entre le droit interne et les règlements

(1) Avis n °410791 du 2 avril 2026

européens « *ne suffira pas à assurer le respect des obligations de la France à l'égard de l'Union européenne* » ⁽¹⁾.

Ces observations valent également pour l'application de la directive « Accueil », dont le délai de transposition a expiré le 12 juin 2026. En effet, selon une jurisprudence constante, à l'expiration du délai de transposition, les autorités nationales ne peuvent plus faire application de dispositions de droit interne incompatibles avec les objectifs poursuivis par une directive. En outre, tout justiciable est fondé à se prévaloir, à l'encontre de l'administration, des dispositions précises et inconditionnelles d'une directive qui n'a pas été transposée dans les délais (CE, Ass., 30 octobre 2009, *Mme Perreux*, n° 298348, Rec.).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article unique du projet de loi comporte trois habilitations du Gouvernement à légiférer par ordonnances, sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, afin de prendre les mesures rendues nécessaires par l'entrée en application du Pacte européen sur la migration et l'asile.

À cette fin, le **I** de l'article unique habilite le Gouvernement, à prendre par ordonnances, dans un délai de trois mois à compter de la publication de la loi, les dispositions législatives nécessaires à la transposition de la directive « Accueil » (2024/1346) et à adopter les mesures d'adaptation rendues nécessaires par l'application des neuf règlements qui composent le Pacte ⁽²⁾.

L'étude d'impact du projet de loi indique que le Gouvernement n'a identifié aucune mesure de nature législative rendue nécessaire par les règlements « réinstallation », « filtrage » et « crise et force majeure » mais qu'ils ont été intégrés dans le périmètre d'habilitation à titre de précaution.

Le **II** autorise le Gouvernement à prendre par ordonnances, dans un délai de six mois, les mesures d'extension et d'adaptation de ces dispositions dans les collectivités d'outre-mer régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises.

Enfin, le **III** habilite le Gouvernement à prendre, dans un délai de neuf mois, les mesures de coordination et de mise en cohérence qui pourraient s'avérer nécessaires à la suite de l'adoption des deux premières ordonnances.

Pour chacune de ces habilitations, l'article unique dispose qu'un projet de loi de ratification doit être déposé dans un délai de deux mois à compter de la publication de l'ordonnance.

(1) Avis n° 410889 du 7 mai 2026

(2) Règlements « Qualification » (2024/1347), « Procédure » (2024/1348), « Retour à la frontière » (2024/1349), « Solidarité » (2024/1350), « Gestion » ou « AMMR » (2024/1351), « Filtrage » (2024/1352 et 2024/1356), « Eurodac » (2024/1358) et « Situations de crise » (2024/1359)

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

La commission des lois du Sénat, à l'initiative de l'un de ses rapporteurs ⁽¹⁾, a supprimé la troisième habilitation prévue par l'article unique, estimant préférable que ces mesures de coordination soient intégrées à la loi de ratification des ordonnances.

(1) Amendement COM-2 de M. Margueritte.