



# 2015-2025

## Dix ans de réformes des politiques d'asile et d'immigration en Europe

DÉCEMBRE 2025

Matthieu Tardis

*Les enjeux européens et internationaux sur les migrations – policy paper n°3*  
Synergies migrations / IC Migrations

## Une série de *policy papers* sur les enjeux européens et internationaux sur les migrations

L’Institut Convergences Migrations (IC Migrations) et Synergies migrations ont lancé une série de *policy papers* visant à analyser les grands enjeux européens et internationaux sur les politiques d’immigration et d’asile.

Ces *policy papers* permettent de partager une analyse des mouvements et des politiques migratoires qui peuvent influencer - directement ou indirectement - le débat national. Qu'il s'agisse de cadres légaux et de pratiques présentés comme des exemples potentiellement inspirants pour la France, d'accords avec des pays tiers ou de politiques nationales impactant les mouvements migratoires internationaux, y compris vers la France, ces *policy papers* entendent, à travers une analyse approfondie des sujets abordés, éclairer les débats sur les enjeux migratoires et contribuer à la réflexion de l’ensemble des parties prenantes (décideurs politiques, institutions, associations, secteur privé...).

Cette série de *policy papers* mobilise la recherche scientifique menée par les chercheuses et chercheurs affiliés (*fellows*) à l’IC Migrations, un réseau de plus de 750 chercheurs en France et à l’international, aux côtés de Synergies migrations.

## Résumé

L'arrivée de plus d'un million de personnes sur les côtes européennes au cours de l'année 2015 a profondément ébranlé l'Union européenne (UE). Les questions d'asile et d'immigration se sont imposées comme une préoccupation majeure de l'UE, voire comme un enjeu existentiel pour l'avenir de l'Europe.

La coopération européenne en matière d'asile et d'immigration a émergé avec l'instauration d'un espace de libre circulation des personnes en Europe. Après l'adoption du traité d'Amsterdam en 1997, une politique européenne commune d'asile et d'immigration s'est progressivement développée dans un cadre institutionnel qui en fait une politique « ordinaire » de l'UE. Jusqu'à ce que la « crise des réfugiés » de 2015 éclate et révèle les failles de cet agenda. Il est erroné de penser que l'UE n'a pas réagi rapidement à ce qui était avant tout une crise humanitaire. Durant l'automne 2015, les réunions européennes se sont succédées à un rythme effréné donnant lieu à l'adoption de mesures visant à répondre à l'urgence humanitaire. Le « *deal* » avec la Turquie de mars 2016, puis la coopération avec la Libye à partir de 2017, font chuter drastiquement les arrivées en mer. L'UE s'est alors attelée à des réformes structurelles du régime d'asile européen commun mais les négociations ont buté sur la solidarité européenne qui cristallise les désaccords entre les États membres.

Le pacte européen sur la migration et l'asile présenté en septembre 2020 par la Commission européenne a relancé les discussions européennes. Finalement adopté en mai 2024, le pacte met en place un régime qui vise à maintenir au plus près des frontières extérieures les personnes migrantes afin de les « filtrer » et d'identifier celles qui relèveraient du droit d'asile, et réduit les garanties procédurales pour les personnes en quête de protection internationale. La mise en œuvre du pacte s'annonce comme un défi aussi délicat que son adoption. Le foisonnement et la complexité des procédures proposées, les délais de procédure relativement courts, les infrastructures, les ressources et le personnel qui seront nécessaires interrogent la faisabilité opérationnelle de ce nouveau régime. Les premières controverses sur la mise en œuvre de la solidarité européenne soulignent que les États membres n'ont pas l'intention de se laisser enfermer dans les cadres pourtant larges du pacte.

Le 15 mai 2024, soit le lendemain de l'adoption du pacte par le Conseil de l'UE, un groupe de 15 États membres a publié une lettre appelant à « sortir des sentiers battus » pour lutter contre l'immigration irrégulière en Europe. Les pays signataires veulent inciter l'UE et ses membres à explorer des « solutions innovantes ». S'inspirant des exemples britanniques et italiens, ces gouvernements souhaitent externaliser vers des pays tiers les politiques d'éloignement des personnes en situation irrégulière mais aussi le traitement des demandes d'asile. Ces propositions impliquant de revoir à nouveau le cadre législatif européen, l'Union européenne est donc repartie pour un nouveau cycle de négociations et de débats. Le pacte européen n'a pas non plus éteint les débats au sein des pays européens. Au contraire, l'asile et l'immigration n'ont jamais été autant au cœur des discours politiques nationaux suscitant une course effrénée vers de nouveaux textes toujours plus restrictifs.

# Sommaire

<b>Introduction .....</b>	<b>5</b>
Une décennie migratoire exceptionnelle en Europe et dans le monde .....	5
La crise, le moteur historique de la construction européenne.....	7
L'asile et l'immigration, des moteurs de la déconstruction européenne ? .....	8
<b>Le mythe de la politique commune d'asile et d'immigration.....</b>	<b>10</b>
Une question communautaire comme les autres ? .....	10
Le tournant de 2015 : d'une crise humanitaire à une crise politique .....	12
La dimension externe : le centre de la politique européenne d'asile et d'immigration	17
<b>Le pacte européen sur la migration et l'asile : « nouveau départ » ou dernière chance ?.....</b>	<b>20</b>
Une adoption imposée par le climat politique européen.....	20
Un pacte sur la gestion de l'immigration irrégulière.....	21
La mise en œuvre du pacte : un défi aussi important que son adoption .....	26
La méthode communautaire en question.....	28
<b>Après le pacte... la réforme sans fin.....</b>	<b>30</b>
Un tour d'Europe des nouvelles tendances des politiques d'asile et d'immigration ...	30
Vers un cadre juridique européen pour les « solutions innovantes » .....	41
<b>Conclusion.....</b>	<b>43</b>

## Introduction

Depuis 2015, les Européens ne cessent de débattre sur le sort des personnes migrantes et réfugiées. L'arrivée de plus d'un million de personnes sur les côtes européennes au cours de l'année 2015, dont 850 000 uniquement en Grèce, a profondément ébranlé l'Union européenne (UE) au point que la « crise des réfugiés » soit devenue une expression usuelle<sup>1</sup>. Malgré la crise des dettes souveraines de la zone euro, le départ du Royaume-Uni, la pandémie de covid-19, l'invasion de l'Ukraine par la Russie ou le changement climatique, les questions d'asile et d'immigration se sont imposées comme une préoccupation majeure de l'UE, voire comme un enjeu existentiel pour l'avenir de l'Europe.

### Une décennie migratoire exceptionnelle en Europe et dans le monde

L'année 2015 a été unique en termes d'arrivées sur les côtes européennes. Elles ont été divisées par trois dès 2016 et n'ont jamais atteint un tel niveau les années suivantes. Pourtant, l'année 2015 continue à être le symbole d'une immigration incontrôlée et massive. Les arrivées irrégulières sur les côtes européennes sont marquées par de fortes variations d'une année sur l'autre, parfois d'un mois à l'autre, en fonction de plusieurs facteurs : la situation dans les pays de départ et d'origine des personnes migrantes, la possibilité pour ces dernières de traverser la Méditerranée mais aussi les politiques et pratiques des pays du sud de l'Europe. Par exemple, si les Syriens, les Afghans et les Irakiens constituaient les principales nationalités en 2015, les Tunisiens, les Marocains et les Algériens représentaient plus du tiers des personnes arrivées en 2021. Depuis le début de l'année 2025, le Bangladesh et l'Égypte sont les deux premiers pays d'origine<sup>2</sup>. La volatilité est également celle des routes migratoires qui évoluent et s'adaptent plus rapidement que les États. Ainsi, depuis 2023, Chypre, les Baléares et la Crète sont devenus des portes d'entrée majeures pour nombre de personnes migrantes. Les traversées en Méditerranée sont

<sup>1</sup> Les termes de « crise des réfugiés » et de « crise migratoire » sont cependant contestés par la majorité des chercheurs et experts. Ils seront utilisés dans cette étude dans leur sens usuel. Voir Céline Cantat, Antoine Pécout et Hélène Thiollet, « Migration as Crisis », *American Behavioral Scientist*, 2023.

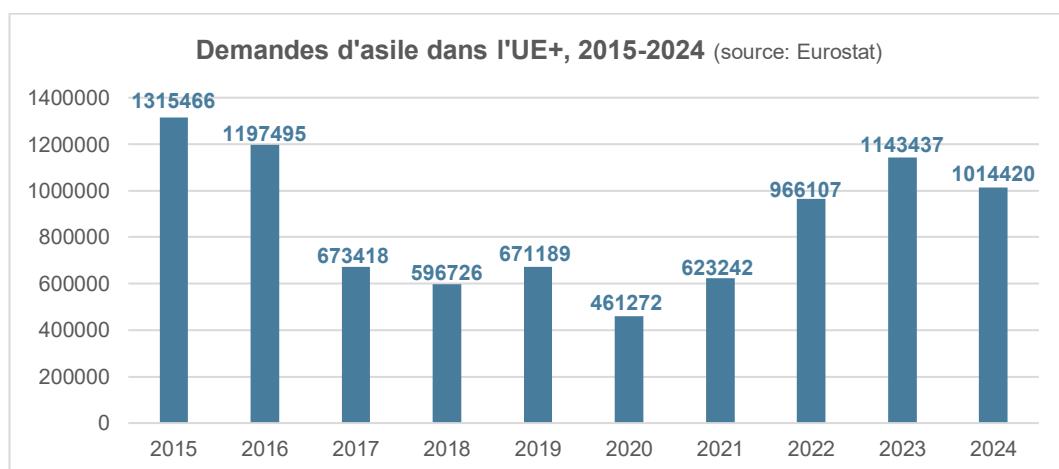
<sup>2</sup> Voir les données du Displacement Tracking Matrix de l'Organisation internationale pour les migrations. Disponible sur : [dtm.iom.int](http://dtm.iom.int).

aussi le symbole le plus tragique de ce phénomène migratoire. Selon l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), plus de 31 700 personnes sont mortes ou ont disparu en Méditerranée depuis 10 ans, un chiffre sans doute en-deçà de la réalité.

**Les arrivées irrégulières sur les côtes européennes** (source : UNHCR)

Année	Arrivées sur les côtes européennes
2015	1 031 700
2016	372 800
2017	185 100
2018	141 400
2019	123 700
2020	96 800
2021	132 800
2022	173 400
2023	275 200
2024	199 400
2025 (au 28/10)	128 830

Le nombre de personnes qui, chaque année, demandent l'asile est un autre indicateur de la pression migratoire particulièrement forte que subirait l'UE. Il est vrai qu'il n'y a jamais eu autant de demandes d'asile en Europe depuis que ces dernières sont comptabilisées. Là encore, l'année 2015 a constitué un record avec 1,3 million de demandes d'asile enregistrées dans l'UE et les pays associés. Il s'est maintenu à un niveau élevé en 2016. Puis le nombre de demandes d'asile s'est stabilisé autour de 600 000 personnes par an de 2017 à 2021 pour s'établir à nouveau, après le covid-19, à environ un million chaque année entre 2022 et 2024.



Cette décennie exceptionnelle en matière migratoire doit être mise en contexte. Premièrement, arrivées irrégulières et demandes d'asile ne signifient pas forcément immigration irrégulière. Si nous manquons de données sur les parcours administratifs des personnes qui arrivent irrégulièrement en Europe<sup>3</sup>, nous savons que plus d'un demandeur d'asile sur deux a obtenu une protection internationale, donc un titre de séjour, dans l'UE en 2024, uniquement en première instance. Deuxièmement, ces personnes ne constituent qu'une part minoritaire de l'immigration dans l'UE où 3,7 millions de premiers titres de séjour ont été délivrés en 2023 principalement pour des raisons familiales ou de travail. Enfin, ces personnes sont le symptôme d'un monde en plein chaos géopolitique et sécuritaire. Selon le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), le nombre de réfugiés dans le monde a triplé depuis 15 ans. Il s'élève à 42,7 millions de personnes fin 2024. Mise à part 2022 au début de la guerre en Ukraine, l'Europe est généralement en deuxième ligne de la crise mondiale des réfugiés. 75 % des réfugiés se trouvent dans des pays à revenus faibles ou moyens, notamment l'Iran, la Turquie et la Colombie. Ces quelques chiffres, derrière lesquels le destin de dizaine de millions de personnes se jouent, n'ont pas vocation à relativiser les défis actuels auxquels doit faire face l'Union européenne. Ils entendent interroger l'exceptionnalité européenne.

### **La crise, le moteur historique de la construction européenne**

La « crise des réfugiés » n'est pas la première crise que traverse la construction européenne. Les questions migratoires sont un exemple parmi tant d'autres de ces tensions importantes entre le besoin de « plus d'Europe » et la résistance des États membres à se voir déposséder de certaines de leurs prérogatives. À cet égard, nous pourrions même considérer que « la crise » fait partie de l'ADN du projet européen tel que pensé par les pères fondateurs. C'est tout le sens de la théorie fonctionnaliste selon laquelle l'Europe appelle toujours plus d'Europe, les périodes de crise constituant des moments de basculement qui permettent de convaincre les États membres que le transfert de compétences au niveau européen constitue la meilleure solution. La pandémie de covid-19 nous a offert un exemple de cette intégration européenne par la crise avec notamment l'achat groupé de vaccins<sup>4</sup> mais surtout l'adoption d'un plan de

---

<sup>3</sup> Filip Savatic, Hélène Thiollet, Alice Mesnard, Jean-Noël Senne et Thibaut Jaulin, « Borders Start With Numbers : How Migration Data Create 'Fake Illegals' », in *International Migration Review*, Volume 59, Issue 3, 2024.

<sup>4</sup> Tiphaine Maloigne, « Quelle santé pour les Européens ? », *Schuman Papers* n° 745, 15 avril 2024, disponible sur : [www.robert-schuman.eu](http://www.robert-schuman.eu).

relance économique permis par un emprunt commun européen, ce que des pays comme l'Allemagne avaient toujours repoussé précédemment<sup>5</sup>.

---

*La confiance dans le caractère irrésistible de l'intégration européenne a été mise à mal par l'onde de choc de 2015*

---

Mais dans le cas des politiques d'asile et d'immigration, la théorie fonctionnaliste n'a été pas validée. La confiance dans le caractère irrésistible de l'intégration européenne a été mise à mal par l'onde de choc de 2015 et des débats qui l'ont suivie. Les politiques à l'égard des étrangers se caractérisent encore aujourd'hui par ce que Gérard Noiriel, historien des migrations en France, appelle « la tyrannie du national<sup>6</sup> », c'est-à-dire le droit souverain et unilatéral de chaque État de réguler les flux migratoires et donc de décider des critères d'admission et d'éloignement des personnes. Le droit européen constitue une entaille à ce principe général, en particulier pour les citoyens européens et, dans une moindre mesure, pour les réfugiés. Mais les États membres restent attachés à cet attribut de leur souveraineté. Surtout, la politisation croissante de la question migratoire freine la recherche de réponses rationnelles basées sur un diagnostic correct de la réalité. En l'espèce, parce que des majorités parlementaires et que des gouvernements nationaux se font et se défont sur la question migratoire, il devient pratiquement impossible de mettre en place des politiques communes entre des pays européens qui ont des histoires et des perceptions de l'immigration et de l'asile très divergentes.

### **L'asile et l'immigration, des moteurs de la déconstruction européenne ?**

Ce *policy paper* a pour objectif de revenir sur cette tension entre les niveaux nationaux et le niveau européen à travers l'histoire des politiques européennes d'asile et d'immigration. Il entend interroger si la « crise des réfugiés » de 2015 n'a pas été un tournant de la construction européenne en révélant certaines de ses failles mais aussi les réticences des pays européens. L'adoption du pacte européen sur la migration et l'asile en mai 2024 apparaît comme une reprise en main de l'UE en proposant un cadre commun à ses membres. Néanmoins, nous nous demanderons si le pacte n'est pas davantage une étape sur le chemin d'une remise en cause des

---

<sup>5</sup> Valentin Ledroit, *Plan de relance européen : où en est-on ?*, Toute l'Europe, 18 mars 2025, disponible sur : [www.touteurope.eu](http://www.touteurope.eu).

<sup>6</sup> Gérard Noiriel, *La Tyrannie du national. Le droit d'asile en Europe (1793-1993)*, Calmann-Levy, 1991.

droits fondamentaux et, en premier lieu, du droit d'asile en Europe. Dans un premier temps, ce *policy paper* reviendra sur la construction inachevée de la politique commune d'asile et d'immigration et l'impact de la crise de 2015 sur celle-ci. Le *policy paper* présentera ensuite les grandes lignes du pacte européen sur la migration et l'asile et les enjeux de sa mise en œuvre avant de faire un tour d'Europe des récentes évolutions des politiques migratoires dans les États membres.

## Le mythe de la politique commune d'asile et d'immigration

La coopération européenne en matière d'asile et d'immigration a émergé avec l'instauration d'un espace de libre circulation des personnes en Europe, une des libertés fondamentales prévues dans le traité de Rome de 1957. Les États membres ont entamé des discussions sur ces sujets dans les années 1980. À une période où les questions migratoires devenaient un sujet de politisation croissante, le souhait des Européens était d'accompagner la fin des contrôles aux frontières intérieures de règles communes pour le franchissement des frontières extérieures mais aussi de mieux coordonner leurs politiques d'asile et d'immigration. C'est à cette époque que sont adoptées les conventions de Schengen et de Dublin en 1990, qui posent, pour la première fois, le principe selon lequel un demandeur d'asile ne peut solliciter la protection internationale que dans un seul État membre. À partir de ce moment, alors que la Communauté économique européenne était en passe de devenir l'Union européenne, une politique européenne commune d'asile et d'immigration s'est progressivement développée dans un cadre institutionnel qui en fait une politique « ordinaire » de l'UE. Jusqu'à ce que la « crise des réfugiés » de 2015 éclate et révèle au monde les failles de cet agenda.

### Une question communautaire comme les autres ?

C'est avec le traité de Maastricht de 1992 que les questions d'asile et d'immigration font leur entrée dans le cadre institutionnel de l'UE. Néanmoins, ces questions étaient encore traitées selon un mode de décision intergouvernemental dans lequel la Commission et le Parlement européen n'avaient qu'un rôle limité. Si l'UE n'a pas encore les compétences pour instaurer des politiques communes, les politiques nationales ont commencé à converger. L'UE est alors un espace où des règles et principes, comme les concepts de pays d'origine sûrs, de pays tiers sûrs et de demandes manifestement infondées, s'échangent, circulent et, le cas échéant, s'invitent dans les pratiques nationales. Les années 1990 ont également été marquées par la chute des régimes communistes à l'Est du continent suivie par des mouvements migratoires vers l'Ouest et, surtout, par des guerres dans les Balkans. À l'époque, le HCR estimait que 4,5 millions de personnes avaient été déplacées à l'intérieur ou à l'extérieur des frontières de leur pays en raison de ces conflits. 700 000 d'entre elles

ont fui en Europe occidentale dont 400 000 uniquement en Allemagne<sup>7</sup>, qui appelait déjà à la solidarité européenne qu'elle n'a pas obtenu. Les premières pierres de la politique européenne d'asile et d'immigration ont ainsi été posées dans un contexte marqué – déjà – par une « crise des réfugiés ».

Avec le traité d'Amsterdam de 1997, l'asile et l'immigration sont devenues des compétences de ce que l'on appelait la Communauté européenne. Il faudra cependant attendre 2009 pourachever la communautarisation de ces questions. Les principes de la majorité qualifiée et le pouvoir de codécision du Parlement européen, soit la procédure législative ordinaire, ne sont entrés en vigueur qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2005 (et seulement à partir de décembre 2009 en ce qui concerne l'immigration légale). La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) n'obtient qu'une juridictionnelle pleine sur ces questions qu'avec le traité de Lisbonne de 2008. La politique d'asile et d'immigration reste néanmoins une compétence partagée entre l'UE et ses États membres qui gardent une marge de manœuvre pour définir leurs priorités migratoires dans le respect des standards européens.

---

*Le processus d'harmonisation des normes européennes en matière d'asile et d'immigration ne s'est pas fait sans heurts*

---

C'est justement la construction de ces standards qui fut le grand chantier législatif des années 2000. Le conseil européen de Tampere de 1999 a lancé le processus d'harmonisation des normes nationales en matière d'asile et d'immigration. L'activité législative de l'UE a alors été particulièrement intense sur les conditions d'exercice du droit d'asile, d'abord avec l'adoption de normes minimales entre 2001 et 2005, puis de normes communes entre 2008 et 2013, dans l'objectif de mettre en place un régime d'asile européen commun<sup>8</sup>. L'activité législative a été beaucoup moins intense dans le cas de l'immigration irrégulière et régulière. Seuls quelques textes d'importance ont émergé, notamment sur le regroupement

---

<sup>7</sup> Florence Hartmann, « Les conflits en ex-Yougoslavie ont déplacé des millions de personnes », *Le Monde*, 26 août 1995. Disponible sur : [www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr).

<sup>8</sup> Matthieu Tardis, « Le droit d'asile, histoire d'un échec européen », *Les notes de l'Ifri*, août 2015.

familial et le statut de résident de longue durée de l'UE<sup>9</sup> en 2003 mais aussi le retour des étrangers en situation irrégulière en 2008.

Mais ce processus d'harmonisation des normes européennes en matière d'asile et d'immigration ne s'est pas fait sans heurts. Des dissensions sont déjà apparues, voire une certaine défiance, entre les différentes parties prenantes : entre les États membres du sud et du Nord de l'Europe mais également entre la Commission européenne et les États membres dont certains - au premier rang desquels l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni - ont cherché à freiner l'uniformisation des politiques et des pratiques. Par ailleurs, la majorité des pays a rechigné à appliquer pleinement l'acquis européen en matière d'asile. En 2011, la Cour européenne des droits de l'homme puis la Cour de justice de l'Union européenne ont interdit aux États membres de renvoyer des demandeurs d'asile en Grèce à cause de l'indigence de son système d'asile<sup>10</sup>. Les écarts incompréhensibles de taux d'admission à une protection internationale d'un État à l'autre soulignent également que les textes européens n'étaient pas appliqués de la même manière par les autorités nationales<sup>11</sup>. L'UE est sortie essoufflée de ces quinze années d'harmonisation et fatiguée de la méthode communautaire sur des questions aussi sensibles politiquement pour les États.

### **Le tournant de 2015 : d'une crise humanitaire à une crise politique**

Au début de l'été 2015, la tension était forte en Europe en raison du référendum grec du 5 juillet sur le projet de plan de refinancement de la dette du pays. À la fin de l'été, l'attention se portait toujours sur la Grèce mais cette fois sur les arrivées sur ses côtes qui ont dépassé, pour la première fois, le nombre de 100 000 personnes en août. Les mouvements secondaires des personnes migrantes vers l'Allemagne et la Suède en passant par les Balkans, la position du gouvernement fédéral allemand d'accueillir les réfugiés sans chercher à appliquer le système Dublin et la

---

<sup>9</sup> Le statut de résident longue durée – UE est un permis de séjour accordé aux ressortissants de pays tiers qui ont résidé dans un État membre pendant au moins cinq ans. Il offre des droits similaires aux citoyens européens dans plusieurs domaines et une liberté d'installation dans un autre pays de l'UE sur conditions.

<sup>10</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Affaire MSS contre Belgique et Grèce*, 21 janvier 2011 ; Cour de justice de l'Union européenne, affaire C-411/10, N.S. et autres, 21 décembre 2011.

<sup>11</sup> Par exemple, en 2013, le taux de reconnaissance est de 17 % en France et de 38 % en Suède pour les ressortissants somaliens quand il atteint 90 % aux Pays-Bas et 96 % en Italie. Voir European Council on Refugees and Exiles (ECRE), *Mind the Gap: an NGO Perspective on Challenges to Accessing Protection in the Common European Asylum System – Annual Report 2013/2014*, Bruxelles, 2014.

diffusion de la photo d'Aylan Kurdi ont définitivement installé la question migratoire comme un enjeu existentiel pour l'Europe.

Il est erroné de penser que l'UE n'a pas réagi rapidement à ce qui était avant tout une crise humanitaire. Durant l'automne 2015, les réunions européennes se sont succédées à un rythme effréné donnant lieu à l'adoption de mesures visant à répondre à l'urgence humanitaire<sup>12</sup>. Ces mesures concernaient autant le renforcement des contrôles aux frontières extérieures de l'UE<sup>13</sup>, la répartition des demandeurs d'asile sur le territoire européen que le soutien financier et opérationnel accordé aux États membres connaissant le plus de pression, principalement la Grèce et l'Italie.

---

*Durant l'automne 2015, les réunions européennes se sont succédées à un rythme effréné donnant lieu à l'adoption de mesures visant à répondre à l'urgence humanitaire*

---

L'objectif affiché de ces mesures était de trouver des solutions permettant de rétablir un semblant d'ordre. Elles s'articulaient autour du diptyque « solidarité et responsabilité » et de deux dispositifs : un mécanisme temporaire, exceptionnel mais obligatoire, de relocalisation à partir de la Grèce et de l'Italie pour les demandeurs d'asile en « besoin manifeste de protection internationale<sup>14</sup> » et la mise en place de « hotspots » à proximité des points de débarquement en vue d'identifier, d'enregistrer et de prendre les empreintes des personnes migrantes.

Dans un premier temps, ces mesures n'ont eu que très peu d'impact sur les arrivées et les mouvements secondaires vers le reste de l'Europe. Il est probable que les personnes réfugiées et migrantes, en tout cas celles éligibles à la relocalisation, ne percevaient pas l'intérêt de se voir assigner un pays d'accueil quand elles pouvaient se rendre elles-mêmes dans le pays de leur choix. Finalement, c'est l'isolement géographique de la Grèce qui a permis à ces mécanismes de répondre à leurs missions.

---

<sup>12</sup> Pour une liste exhaustive des mesures adoptées par l'UE, voir : Elizabeth Collet et Camille Le Coz, *After the Storm : learning from the EU Response to the Migration Crisis*, Migration Policy Institute, juin 2018.

<sup>13</sup> Avec le lancement de l'opération militaire EUNAFOR Med Sofia au large de la Libye et le déploiement de missions de Frontex.

<sup>14</sup> Les demandeurs d'asile en besoin manifeste de protection internationale étaient déterminés en fonction de leurs nationalités pour lesquelles le taux moyen d'admission à une protection dans l'UE était égal ou supérieur à 75 %. Concrètement, cela a concerné les Syriens, les Érythréens et parfois les Irakiens.

Tout d'abord, la fermeture progressive de la frontière entre la Macédoine du Nord et la Grèce en février et mars 2016 a mis fin aux flux de personnes exilées vers le reste de l'Europe. Ensuite, la déclaration entre l'UE et le gouvernement turc du 18 mars 2016, communément appelée le « *deal* UE-Turquie », a subitement fait chuter les arrivées en Grèce<sup>15</sup>. Mais ce « *deal* » a aussi cristallisé une situation délicate dans les îles grecques, devenues de fait des lieux quasi-fermés en raison de la création des hotspots où les personnes exilées ont été placées en attente de leur renvoi en Turquie<sup>16</sup>. Or, les capacités limitées des autorités grecques à traiter les dossiers de ces personnes mais aussi la réticence des juges à considérer la Turquie comme un pays tiers sûr ont eu pour conséquence un engorgement des camps et des conditions de vie jugées indignes<sup>17</sup>.

À l'exception de la réforme du mandat de Frontex, ces mesures d'urgence ont été adoptées en dehors du processus législatif européen ordinaire. La mise en œuvre du mécanisme temporaire de répartition des demandeurs d'asile a par ailleurs démontré que des États membres pouvaient s'abstenir de respecter les règles européennes sans que cela n'entraîne des conséquences. Ainsi, l'arrêt de la Cour de justice de l'UE condamnant la Hongrie, la Pologne et la République tchèque pour ne pas avoir accueilli de demandeurs d'asile dans ce cadre n'a été rendu que le 2 avril 2020, soit plus de deux ans après la fin du mécanisme de relocalisation. Les procédures et les outils disponibles dans les traités européens se sont avérés inefficaces.

---

*La mise en œuvre du mécanisme de répartition des demandeurs d'asile a démontré que des États membres pouvaient s'abstenir de respecter les règles européennes sans que cela n'entraîne des conséquences*

---

Quoi qu'il en soit, dès le printemps 2016, l'UE s'est attelée à des réformes structurelles du régime d'asile européen commun sans avoir réalisé un bilan de la précédente réforme achevée en 2013 ou un diagnostic des raisons du

---

<sup>15</sup> Cet accord prévoyait la réadmission en Turquie des migrants non réfugiés mais également de ceux qui demandaient l'asile, laissant la lourde tâche aux Grecs de déclarer la Turquie pays tiers sûr et pays de premier asile. L'Union européenne s'engageait à réinstaller un réfugié syrien pour tout Syrien réadmis en Turquie dans une limite préalable de 72 000 personnes. La Turquie obtint un doublement de l'aide financière pour améliorer les conditions d'accueil des réfugiés (6 milliards d'euros) ainsi qu'une reprise des négociations d'adhésion et des engagements de libéralisation des visas pour ses ressortissants qui n'ont jamais abouti.

<sup>16</sup> Par ailleurs, la Turquie a cessé de réadmettre des personnes exilées depuis 2020.

<sup>17</sup> Julia Dumont, *Ten years since the 2015 migration movements : Lesbos, a symbol of solidarity turned into 'prison island'*, Infomigrants, 10 octobre 202, disponible sur : [infomigrants.net](http://infomigrants.net).

chaos de 2015. Dans des propositions présentées en juillet 2016, la Commission européenne a opté pour le renforcement des aspects les plus contraignants pour les demandeurs d'asile des systèmes nationaux, notamment par l'application obligatoire dans tous les États membres des mécanismes procéduraux permettant d'accélérer la détermination des besoins de protection internationale, comme les principes de pays d'origine sûrs et de pays tiers sûrs. La Commission a maintenu les principes du règlement Dublin sur la responsabilité des pays de première entrée dans l'UE auxquels elle a ajouté un mécanisme correctif complexe de répartition des demandeurs d'asile en cas d'afflux massif. Les négociations ont buté très rapidement sur cette question de la solidarité européenne. Les positions semblaient irréconciliables entre une Europe du Nord-Ouest (dont la France) attachée au « système Dublin » mais prête à des concessions sur la solidarité, une Europe du Sud qui souhaitait une réforme en profondeur des responsabilités des pays ayant des frontières extérieures, et des pays d'Europe centrale qui refusaient catégoriquement d'accueillir le moindre demandeur d'asile. Finalement, les États ont rendu public leurs désaccords en juin 2018 et ont mis fin aux discussions dans l'attente des élections européennes de 2019.

---

*Les négociations ont buté très rapidement sur la question de la solidarité européenne*

---

Le mois de juin 2018 a également été le mois de l'affaire dite de l'Aquarius qui a provoqué des tensions entre la France et l'Italie. Matteo Salvini, alors ministre de l'Intérieur du gouvernement italien, a interdit au navire affrété par l'ONG française SOS Méditerranée de débarquer en Italie avec les personnes sauvées en mer. Après plusieurs jours de navigation, l'Espagne a finalement autorisé l'Aquarius à entrer dans le port de Valence après un accord entre quelques États membres pour se répartir les migrants qui se trouvaient à bord.

Par la suite, l'été 2018 a vu se succéder des « mini-crises » européennes autour du sort de ces navires qui sont alors réglées par des arrangements entre quelques pays européens sur le port de débarquement et la répartition des personnes présentes sur ces bateaux. Mais ces arrangements n'avaient aucun caractère durable et prévisible. Ils reposaient sur la bonne volonté de quelques-uns et s'affranchissent des règles européennes de base. Après l'éviction de la Ligue – et donc de Matteo Salvini – de la coalition gouvernementale italienne, l'Allemagne, la France, l'Italie et Malte

se sont mis d'accord en septembre 2019 sur un mécanisme permanent de répartition des migrants sauvés en Méditerranée centrale. L'accord a ensuite été présenté aux autres États membres lors du conseil européen d'octobre 2019. Aucun n'y a donné suite<sup>18</sup>.

Cet exemple démontre que l'impossibilité de s'accorder sur une politique commune d'asile et d'immigration a incité les gouvernements, seuls ou en coalition, à mettre en œuvre des mesures *ad hoc* menaçant l'unité de l'ordre juridique communautaire. Il faut donc regarder le pacte sur la migration et l'asile comme une tentative de ramener les États membres dans le giron du cadre institutionnel européen en mettant en place des règles prévisibles s'imposant à tous.

#### L'ACCUEIL DES DÉPLACÉS D'UKRAINE : LA « NON-CRISE MIGRATOIRE »

L'invasion de l'Ukraine par la Russie le 24 février 2022 a provoqué le plus grand déplacement de population que l'Europe ait connu depuis 1945. En deux mois, 5,3 millions de personnes ont quitté l'Ukraine dont 4,6 millions sont entrées dans l'Union européenne. En octobre 2025, plus de 5,7 millions d'Ukrainiens sont toujours réfugiés en dehors de leur pays, dont 5,2 millions en Europe<sup>19</sup>.

L'accueil des déplacés d'Ukraine en 2022 a constitué un contre-exemple inattendu aux politiques européennes d'asile et d'immigration développées depuis 1999. La coordination et l'alignement des États membres ont été exemplaires, à commencer par l'activation dès le 4 mars 2022 d'une directive de 2001<sup>20</sup> jamais appliquée auparavant permettant de reconnaître une protection temporaire et des droits aux personnes fuyant l'Ukraine.

Outre la protection temporaire, les déplacés d'Ukraine ont bénéficié d'une libre circulation sur le territoire européen pendant trois mois, c'est-à-dire du libre choix de leur pays d'accueil. En d'autres termes, ils n'ont pas subi les procédures de filtrage – et de limitation de liberté – aux frontières et le règlement Dublin qui assigne les exilés dans le

<sup>18</sup> Matthieu Tardis, « Asile et immigration en Europe, nouveau départ ou dernière chance ? », *Ramses* 2021, septembre 2020.

<sup>19</sup> Données disponibles sur : [data.unhcr.org](http://data.unhcr.org).

<sup>20</sup> Directive 2001/55/CE du Conseil, 20 juillet 2001, JOUE n° L 212, 7 août 2011 dite « Directive protection temporaire ».

premier pays d'accueil. Ce cadre à la fois protecteur et libéral a contribué à éviter une nouvelle crise migratoire. Les déplacés d'Ukraine se sont spontanément dirigés vers les pays où ils disposaient le plus de relais de solidarité, en particulier auprès des diasporas. Le laissez-faire des gouvernements européens conjugué la gratuité des transports décidée par de nombreuses compagnies de train ont permis d'organiser le transit sans voir à nouveau les images de personnes perdues sur les routes de l'Europe.

Si l'on peut entendre les spécificités de l'accueil des déplacés d'Ukraine liées à la proximité géographique et à la reconnaissance d'une protection de groupe et non individuelle, il n'en reste pas moins surprenant que ce « cas d'école » n'ait absolument eu aucun impact sur les négociations du pacte migratoire et sur les positions des États membres. À l'inverse, les positions de chacun se sont durcies, y compris celle de la Pologne qui refuse toujours obstinément toute solidarité en matière d'accueil des demandeurs d'asile bien qu'elle soit subitement devenue avec l'Allemagne la principale terre d'accueil des réfugiés en Europe.

## La dimension externe : le centre de la politique européenne d'asile et d'immigration

Le blocage des négociations européennes a eu pour conséquence de transférer le centre de gravité des politiques d'asile et d'immigration en dehors des frontières européennes. La dimension externe de ces politiques n'est pas nouvelle. Elle a été évoquée dès le conseil européen de Tampere d'octobre 1999, puis par le programme de La Haye de novembre 2004 qui en définit les grandes lignes. La dimension externe de la politique d'asile et d'immigration prend néanmoins de l'ampleur après 2015 pour deux raisons principales. Premièrement, c'est grâce à la Turquie que l'UE a réussi à contenir les arrivées en Grèce. De même, en Méditerranée centrale, la coopération entre l'Italie et les garde-côtes libyens depuis 2017 a également permis de réduire les arrivées en Italie en transférant à la Libye la mission d'interception des navires.

Une seconde raison de la centralité de la coopération avec les pays tiers en matière migratoire est que celle-ci fait l'unanimité parmi les États membres de l'UE. Si ces derniers ne s'accordaient pas sur leurs responsabilités quant à l'accueil et à la solidarité européenne, ils se retrouvaient sur deux points

rappelés lors du conseil européen de Bratislava de septembre 2016 : « réduire les flux de migration illégale et accroître les taux de retour » des personnes en situation irrégulière. Pour cela, l'UE a besoin des pays tiers appelés à davantage contrôler leurs frontières et à réadmettre leurs ressortissants.

---

*L'UE a besoin des pays tiers appelés à davantage contrôler leurs frontières et à réadmettre leurs ressortissants*

---

Bien que leurs ressortissants soient minoritaires dans les flux migratoires vers l'Europe, l'UE s'est rapidement concentrée sur les pays d'Afrique subsaharienne. Lors d'un sommet UE-Afrique à la Valette en novembre 2015, l'UE a créé un fonds fiduciaire d'urgence « en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique », plus connu sous le sigle de FFU. Cinq milliards d'euros ont été investis dans près de 250 projets pour prévenir les mouvements migratoires par « de meilleures opportunités économiques et d'emploi » et « le renforcement de la résilience des communautés les plus vulnérables, les réfugiés et les personnes déplacées ». Le FFU, dont plus de 80 % des fonds provenaient des réserves du fonds européen pour le développement, a également financé « l'amélioration de la gestion des migrations dans les pays d'origine, de transit et de destination », notamment les équipements et la formation de la marine libyenne ou les opérations de retour volontaire de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM)<sup>21</sup>. L'UE a également tenté de conclure des « partenariats globaux » avec des pays d'Afrique subsaharienne visant à « mieux gérer les migrations ». Elle a cependant peiné et n'a pu obtenir que quelques accords informels<sup>22</sup> en dehors de toute procédure parlementaire en raison de la crainte de ces gouvernements de montrer à leurs opinions publiques une trop grande proximité avec les Européens.

Les pressions sur les pays d'Afrique subsaharienne n'ayant pas produit les résultats espérés et la dégradation de la situation géopolitique dans le Sahel

---

<sup>21</sup> Matthieu Tardis, « Les partenariats entre l'Union européenne et les pays africains sur les migrations. Un enjeu commun, des intérêts contradictoires », *Les notes de l'Ifrî*, mars 2018.

<sup>22</sup> Par exemple avec la Guinée, l'Éthiopie, la Côte d'Ivoire et la Gambie. Voir Eleonora Frasca, *Informal agreements and quasi legal mechanisms in EU-Africa cooperation on migration : how the EU takes advantages of the GCM commitments*, Frontiers in Human Dynamics, disponible sur : [www.frontiersin.org](http://www.frontiersin.org).

ont incité les Européens à se recentrer sur leur voisinage méditerranéen. Le « *deal* » avec la Turquie de mars 2016 a constitué le prototype des accords récemment conclus avec la majorité des pays de transit qui entourent l'UE. Les Européens ont mis des milliards d'euros sur la table en échange d'un renforcement des contrôles migratoires. Ainsi, en l'espace d'une année et demie, l'UE a passé des accords avec la Tunisie en juillet 2023, la Mauritanie et l'Égypte en mars 2024, le Liban en mai 2024 puis la Jordanie en janvier 2025.

Le contournement du cadre institutionnel de l'UE s'est également illustré dans le champ des partenariats avec les pays tiers. Le « *deal* » avec la Turquie constitue, là encore, un modèle à ce titre. Il s'agit d'un « non-objet » juridique, une simple déclaration politique non opposable bien qu'elle ait eu des effets considérables sur des millions de personnes. Les récents accords avec la Tunisie, la Mauritanie, l'Égypte puis le Liban sont du même ordre. Ils ont été signés devant photographes par une « Team Europe » composée d'un représentant de la Commission européenne accompagné d'un ou plusieurs chefs de gouvernements européens, par exemple, pour l'accord avec la Tunisie, la présidente du conseil italien et l'ancien Premier ministre néerlandais alors en campagne législative. Les interrogations sur la nature de ces accords ne sont pas qu'un simple débat de juristes. Elles questionnent le fonctionnement de la démocratie européenne puisque le Parlement européen est totalement mis à l'écart que ce soit dans sa fonction législative ou dans son rôle de contrôle. Cette nouvelle méthode européenne est en train de devenir la règle.

## Le pacte européen sur la migration et l'asile : « nouveau départ » ou dernière chance ?

Lors de son premier discours devant les députés européens en décembre 2019, la présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, est revenue sur le dossier migratoire laissé en friche depuis juin 2018. Elle a annoncé l'adoption d'un pacte européen sur la migration et l'asile présenté comme « un nouveau départ » permettant de dépasser les oppositions entre les États membres et de poser les bases d'un équilibre plus équitable entre solidarité et responsabilité. Le pacte peut ainsi être regardé comme une tentative de l'UE de ramener les États membres dans le giron du cadre institutionnel européen. Le pacte n'échappe cependant pas au paradoxe inhérent à toute politique européenne qui met en place des règles et des procédures uniformes tout en prévoyant des exceptions et dérogations qui en font un régime « à la carte ». Enfin, le pacte ne s'est pas encore confronté aux réalités de terrain et à la politisation toujours plus forte des enjeux migratoires par les gouvernements nationaux.

### Une adoption imposée par le climat politique européen

Initialement prévue pour le printemps 2020, la présentation du pacte a été repoussée au 23 septembre 2020 à cause de la pandémie de covid-19. Les deux commissaires en charge de ce paquet avaient précédemment effectué un tour des capitales européennes en vue de trouver un consensus miraculeux entre les États. Au final, le pacte est une somme de plusieurs centaines de pages comprenant des propositions législatives, des communications et des recommandations aux États membres, notamment sur les opérations de sauvetage en mer et sur le débarquement des personnes migrantes. Que ce soit sur le fond des propositions ou sur la méthode, le pacte ne peut être qualifié de « nouveau départ » mais s'inscrit dans la continuité des vingt années antérieures de politique européenne d'asile et d'immigration. D'ailleurs, une partie du paquet asile de 2016, qui avait fait l'objet de négociations entre les institutions européennes, a été incorporée dans la version du pacte présentée en septembre 2020.

Malgré les concessions faites aux pays de Visegrad, les discussions autour du pacte étaient parties sous de mauvais auspices. En plein débat sur la conditionnalité des fonds européens au respect de la démocratie et de l'État de droit, le Premier ministre hongrois a catégoriquement rejeté les propositions de la Commission, qu'il jugeait insuffisantes. Mais en 2022, la présidence française puis la présidence suédoise du conseil de l'UE ont

réussi à trouver un accord politique entre les États membres que la présidence espagnole a confirmé en 2023. Il a fallu un durcissement quasi-généralisé des positions des pays membres sur l'immigration pour entrevoir une sortie positive à ces sept années de négociations. Surtout, les craintes du coût politique vis-à-vis des opinions publiques semblent avoir convaincu de nombreux parlementaires européens et les gouvernements les plus progressifs à l'époque (Allemagne, Luxembourg et Portugal) à préférer un mauvais accord – à leurs yeux – qu'un nouvel échec des négociations.

---

*Le pacte sur la migration et l'asile a été définitivement adopté par le conseil de l'UE le 14 mai 2024 malgré les oppositions de la Hongrie et de la Pologne et les abstentions de la République tchèque et de la Slovaquie*

---

Le pacte sur la migration et l'asile a été définitivement adopté par le conseil de l'UE le 14 mai 2024 malgré les oppositions de la Hongrie et de la Pologne et les abstentions de la République tchèque et de la Slovaquie. Ce vote a fait suite à celui, beaucoup plus serré, des parlementaires européens le 10 avril 2024 lors de sa dernière session plénière avant les élections européennes de juin 2024.

Sur le fond, le contenu du pacte n'a évolué qu'à la marge entre 2020 et 2024 et plutôt dans le sens d'un affaiblissement des garanties juridiques pour les personnes exilées. Il aura fallu deux commissions européennes et deux législatures pour arriver au bout de ces textes. Le paysage politique européen a profondément changé entre 2016 et 2024. L'UE a même perdu un de ses membres durant cette période. À l'inverse, le seul protagoniste présent du début à la fin a été Viktor Orban, constant dans son opposition au pacte.

### **Un pacte sur la gestion de l'immigration irrégulière**

Dans sa composante législative, le pacte propose une « approche globale visant à renforcer et intégrer » les politiques de l'UE en matière de migration, d'asile, de gestion des frontières et d'intégration. Selon la Commission européenne, le pacte est « doté de règles fermes mais justes » et « il est conçu pour gérer et normaliser la migration à long terme<sup>23</sup> ». Ce nouveau « système commun de gestion des migrations » s'appuie sur quatre piliers : des frontières extérieures sûres ; des procédures rapides et

---

<sup>23</sup> Voir la présentation du pacte sur le site de la Commission européenne : [home-affairs.ec.europa.eu](http://home-affairs.ec.europa.eu).

efficaces ; un système efficace de solidarité et de responsabilité ; intégrer la migration dans les partenariats internationaux. Dit plus simplement, le principal objectif du pacte est de mettre en place des procédures pour déterminer au plus vite et, si possible, au plus près des frontières extérieures, les personnes éligibles à une protection internationale et celles qui ne le sont pas<sup>24</sup>.

Le pacte propose de mettre en place un système de filtrage (*screening*) pour tous les ressortissants de pays tiers qui franchissent irrégulièrement les frontières extérieures de l'UE, qui ont été débarqués après une opération de recherche et de sauvetage en mer, qui demandent l'asile à la frontière ou qui ont été arrêtés dans un État membre sans être passés par ce contrôle préalable. Il prévoit qu'ils peuvent être placés dans des lieux dits « adéquats et appropriés » pendant sept jours pour cette évaluation individuelle qui consiste en des contrôles d'identité, de santé et de sécurité<sup>25</sup>.

L'objectif est de déterminer le statut de la personne pour l'orienter vers la procédure appropriée. Trois options s'offrent alors aux autorités compétentes. Le pacte prévoit l'instauration d'une procédure d'asile à la frontière pour les personnes dont on considère qu'elles ont peu de chances de se voir reconnaître une protection internationale. Les critères sont relativement larges et parfois sans lien avec le fond de la demande d'asile. C'est notamment le cas lorsqu'une personne utilise de faux documents ce qui sera alors interprété comme une présomption de mensonge sur les raisons de son départ. De même, les demandeurs d'asile provenant de pays pour lesquels le taux moyen de reconnaissance à une protection internationale en première instance est en moyenne inférieur à 20 % dans l'UE pourront être placés en procédure d'asile à la frontière. Cet indicateur n'a que peu de sens lorsque l'on sait que les taux de reconnaissance varient encore fortement d'un État membre à l'autre. Par exemple, un demandeur d'asile afghan a 11 % de chances de se voir reconnaître une protection en Bulgarie alors que ce taux est de 98 % en Grèce<sup>26</sup>.

Lorsque la personne ne demande pas l'asile ou lorsque sa demande est rejetée à la frontière, elle peut alors faire l'objet d'une procédure visant à organiser son retour dans son pays. Les procédures d'asile à la frontière et

---

<sup>24</sup> Le pacte comprend également des textes sur l'immigration de travail, les droits des personnes bénéficiaires d'une protection internationale et des personnes titulaires d'un titre de séjour.

<sup>25</sup> Cette durée est réduite à trois jours lorsque la procédure de filtrage est appliquée à l'intérieur du territoire d'un État membre.

<sup>26</sup> AIDA Briefing, *Asylum in Europe: the situation of applicants for international protection in 2024*, ECRE, septembre 2025, disponible sur: [asylumineurope.org](http://asylumineurope.org).

de retour peuvent durer chacune jusqu'à 12 semaines<sup>27</sup> pendant lesquelles les personnes seront également placées dans des lieux « adéquats et appropriés ». Le pacte distingue bien ces lieux des centres de rétention. Néanmoins, dans la mesure où elles doivent être à disposition des autorités, ces procédures de filtrage et à la frontière, qui reposent sur une fiction juridique de « non-entrée » sur le territoire européen, signifient que des restrictions de liberté seront imposées aux personnes exilées.

---

*Les procédures de filtrage et à la frontière, qui reposent sur une fiction juridique de « non-entrée » sur le territoire européen, signifient que des restrictions de liberté seront imposées aux personnes exilées*

---

Lors des négociations, le Conseil a ajouté un concept de « capacité adéquate », c'est-à-dire un objectif chiffré de demandeurs auxquels la procédure à la frontière doit être appliquée à tout moment au cours d'une année. Cette capacité doit être au minimum de 30 000 places dans l'UE et pourra être au maximum de 120 000 places trois ans après l'entrée en vigueur du pacte. Le pacte prévoit une clef de répartition de ces « capacités d'accueil » entre les États membres en fonction du nombre de franchissements irréguliers des frontières, du nombre d'arrivées à la suite d'une opération de sauvetage en mer et du nombre de refus d'entrées au cours des trois années précédentes. Ce mode de calcul a pour vocation de prévoir des capacités plus importantes pour les pays ayant des frontières extérieures.

La troisième option est une procédure d'asile ordinaire pour les demandeurs d'asile qui ne remplissent pas les critères pour la procédure d'asile à la frontière et pour ceux qui ne sont pas passés par la procédure de filtrage. D'une manière générale, les droits procéduraux ont été affaiblis par rapport aux textes européens précédents (aide juridique, recours non suspensif, délais de recours).

Un deuxième objectif du pacte est de réformer le diptyque « responsabilité et solidarité », c'est-à-dire la répartition des demandeurs d'asile via le système Dublin et la relocalisation. Le pacte remplace le règlement Dublin par un nouvel instrument plus global de gestion de l'asile et de l'immigration qui inclut un mécanisme de solidarité. Les règles de Dublin sont, en fait,

---

<sup>27</sup> Ce délai peut être prolongé de six semaines en cas de situation de crise, de force majeure ou d'instrumentalisation des migrations.

maintenues, principalement le critère de premier pays d'entrée dans l'UE<sup>28</sup>. Ces règles sont même renforcées puisque le règlement sur la gestion de l'asile et de la migration prolonge la responsabilité des pays de première entrée jusqu'à trois ans si le demandeur d'asile s'est soustrait à la décision de transfert.

Un mécanisme « correcteur » de solidarité est adjoint à ces règles de responsabilité. Ce mécanisme sera activé en fonction de la situation migratoire de l'UE et des pressions particulières dans les États membres. Ces derniers pourront contribuer à une réserve de solidarité de manière flexible. Les contributions peuvent prendre plusieurs formes. Il peut s'agir de la relocalisation de demandeurs d'asile depuis le pays de première entrée. Le nombre de personnes relocalisées dans l'UE devra être au minimum de 30 000 par an. Si un État membre n'accepte pas sa part de « relocalisés », il devra verser une somme forfaitaire par personne au budget de l'UE. D'autres formes variées de soutien opérationnel sont également possibles comme le soutien de long terme pour renforcer les capacités d'un État membre dans les domaines de l'asile, de l'accueil ou du retour ou un soutien sur les aspects extérieurs de la gestion de l'asile.

En complément, le pacte prévoit la mise en place de régimes dérogatoires en cas de crise, de force majeure et de « situations d'instrumentalisation dans le domaine de la migration et de l'asile ». Dans ces situations qui sont largement définies, les États pourront déroger aux standards de base appliqués aux personnes réfugiées et migrantes<sup>29</sup>. Ces régimes d'exception illustrent un des principaux objectifs politiques du pacte : faire rentrer dans le cadre européen des pratiques contraires au droit européen de certains États membres, notamment l'état de crise déclaré par la Pologne à l'automne 2021 lors de l'arrivée de quelques milliers de personnes migrantes à sa frontière avec la Biélorussie<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Un critère de diplôme ou d'autres qualifications est toutefois ajouté pour établir un lien de proximité entre un demandeur d'asile et un État membre.

<sup>29</sup> Ces dérogations concernent notamment les délais d'enregistrement des demandes d'asile (4 semaines), la durée de la procédure d'asile à la frontière (16 semaines), des critères élargis de placement en procédure à la frontière...

<sup>30</sup> Voir plus bas.

## LES VOIES SÛRES ET LÉGALES POUR LES RÉFUGIÉS : UNE SOLIDARITÉ INTERNATIONALE OPTIONNELLE

Le pacte européen sur la migration et l'asile contient également un règlement instaurant un cadre européen sur la réinstallation et l'admission humanitaire<sup>31</sup> permettant aux États membres d'identifier, de sélectionner et de transférer sur leur territoire des personnes en besoin de protection internationale à partir d'un premier pays d'asile. Ce cadre européen n'a pas pour objectif d'imposer des procédures communes mais suggère des lignes directrices et des priorités partagées ainsi qu'un mécanisme de planification entre les États membres. Ces derniers restent souverains pour décider s'ils souhaitent avoir un programme de réinstallation, le nombre de réfugiés concernés, leurs profils, les nationalités et les pays de premier asile pays d'origine. Toutefois, si les États européens inscrivent leur programme de réinstallation dans le cadre des priorités européennes, ils pourront bénéficier d'un soutien financier de l'UE.

La réinstallation a connu un regain d'intérêt en Europe après 2015 en réponse à la « crise des réfugiés ». Elle reste néanmoins une voie marginale d'accès à une protection en Europe et connaît un déclin depuis quelques années. En 2024, 14 États membres ont accueilli 14 000 réfugiés dans ce cadre, soit deux fois moins qu'en 2021. Depuis le début de l'année 2025, la chute semble inexorable. Ces mécanismes ont jusqu'à présent été tenus à l'écart de la politisation des questions d'asile, y compris au plus fort des arrivées spontanées de réfugiés en Scandinavie. Mais désormais, les pays revoient à la baisse leurs objectifs chiffrés d'accueil ou mettent fin à leurs programmes, notamment la Belgique et surtout l'Allemagne. La France a maintenu un engagement de 3 000 réfugiés accueillis en 2025. Elle est d'ailleurs devenue cette même année le premier pays européen de réinstallation depuis le désengagement de l'Allemagne. Paradoxalement, les programmes de voies légales pour les personnes réfugiées ne faiblissent pas en Italie mais dans le cadre de couloirs humanitaires initiés, mis en œuvre et financés par des organisations

<sup>31</sup> Le règlement définit la réinstallation comme l'admission sur le territoire d'un État membre suite à un référencement du HCR d'une personne en besoin de protection internationale à partir d'un pays tiers où cette personne a été déplacée. Dans le cas de l'admission humanitaire, le référencement peut être aussi effectué par l'Agence européenne de l'asile ou un autre organisme international que le HCR.

de la société civile<sup>32</sup>. Des protocoles entre les associations partenaires et les autorités italiennes ont été renouvelés en avril 2025 pour des réfugiés afghans au Pakistan et en septembre 2025 pour des réfugiés au Liban<sup>33</sup>.

Le 11 novembre 2025, la Commission européenne a publié le plan de l'UE pour la réinstallation et l'admission humanitaire. Seulement neuf États membres se sont engagés à accueillir 15 230 réfugiés pour la période 2026-2027. Si ces pays respectent leurs promesses, cela représenterait une chute de 75 % par rapport aux engagements des deux années précédentes<sup>34</sup>.

## La mise en œuvre du pacte : un défi aussi important que son adoption<sup>35</sup>

L'adoption du pacte ne représente pas la fin du processus puisqu'il s'agit maintenant de transposer et de s'assurer de sa mise en œuvre par les États membres. Ces derniers disposent de deux années jusqu'au mois de juin 2026 pour mettre en conformité leurs pratiques et/ou leur cadre juridique. Dans le cadre d'un plan commun de mise en œuvre publié en juin 2024<sup>36</sup>, la Commission européenne a demandé aux États membres la transmission de leurs plans nationaux d'ici le 12 décembre 2024. Les plans nationaux visent à décrire les mesures nécessaires pour adapter leurs pratiques, leur organisation administrative et leurs normes aux dispositions du pacte, ce

<sup>32</sup> Les couloirs humanitaires sont des programmes de voies légales pour des personnes réfugiées promus et mis en œuvre par des organisations comme Sant'Egidio, Caritas Italiana, la Fédération des églises protestantes (FCEI) et ARCI. Ces organisations sont en charge de l'identification, de la sélection des bénéficiaires dans les pays de premier asile puis de leur accueil et accompagnement en Italie. Depuis 2017, un programme similaire existe en France porté par la Fédération de l'entraide protestante (FEP) et Sant'Egidio France. Voir Matthieu Tardis, *Offrir des voies sûres et légales aux réfugiés en France : un potentiel à développer*, Synergies migrations, mars 2024, disponible sur : [synergies-migrations.org](http://synergies-migrations.org).

<sup>33</sup> ANSA, *Italy : Humanitarian corridor agreement set to bring in 700 Afghan refugees*, Infomigrants, 9 avril 2025, disponible sur : [www.infomigrants.net](http://www.infomigrants.net) ; ANSA, *Italy : New deal scheduled to bring 1,000 refugees via humanitarian corridors*, Infomigrants, 30 septembre 2025, disponible sur : [www.infomigrants.net](http://www.infomigrants.net).

<sup>34</sup> IRC warns of « catastrophic » 75 % drop in EU refugee resettlement and humanitarian admission pledges for 2026, disponible sur : [www.rescue.org](http://www.rescue.org).

<sup>35</sup> Cette partie est à jour au 11 novembre 2025.

<sup>36</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Common Implementation Plan for the Pact on Migration and Asylum*, COM/2024/251 final, 12 juin 2024, disponible sur : [eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu).

qui pourrait amener des pays à se lancer dans des réformes réglementaires et/ou législatives en fonction de leur cadre juridique.

Selon un état des lieux publié en juin 2025<sup>37</sup>, la Commission européenne a reçu – parfois avec retard et avec plus ou moins de détails - les plans de 25 États membres et des quatre États associés à l'UE. Sans surprise, la Hongrie, qui refuse d'appliquer le pacte, et le Danemark, qui n'y est pas obligé selon les traités, n'ont pas remis leurs plans nationaux<sup>38</sup>. Par ailleurs, les États ne sont pas tous au même stade dans la transposition du pacte dans le droit et les pratiques internes. Le contexte politique propre à chaque État membre peut freiner ce processus. Par exemple, l'instabilité gouvernementale et l'absence de majorité à l'Assemblée nationale depuis juillet 2024 en France ne jouent pas en faveur de la mise en conformité du régime français au pacte puisque plusieurs réformes relèvent du pouvoir législatif. Or, discuter un projet de loi sur des questions migratoires dans le contexte politique actuel en France, même s'il porte sur des éléments techniques de transposition du droit européen, présente un risque d'instrumentalisation politique.

---

*L'UE semble bien consciente qu'elle joue une partie de sa crédibilité sur la mise en œuvre du pacte*

---

La mise en œuvre du pacte s'annonce donc comme un défi aussi délicat que son adoption. Le foisonnement et la complexité des procédures proposées, les délais de procédure relativement courts, les infrastructures, les ressources et le personnel qui seront nécessaires interrogent la faisabilité opérationnelle de ce nouveau régime, au regard, en particulier, des difficultés de la mise en place de l'approche hotspots en Grèce, véritable laboratoire de cette nouvelle politique européenne. L'UE semble bien consciente qu'elle joue une partie de sa crédibilité sur la mise en œuvre du pacte. La Commission européenne a annoncé un soutien de trois milliards d'euros pour accompagner les États membres dans cet effort.

En parallèle, la Commission européenne prépare les premières décisions d'exécution prévues par le règlement sur la gestion de l'asile et de la migration. La Commission européenne doit présenter d'ici la fin de l'année 2025 une stratégie européenne de long terme sur l'asile et la migration qui

---

<sup>37</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *State of play on the implementation of the Pact on Migration and Asylum*, COM/2025/319 final, 11 juin 2025, disponible sur : [eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu).

<sup>38</sup> À l'inverse, l'Irlande a activé la clause de *opt in* et a prévu d'appliquer le pacte.

sera renouvelée tous les cinq ans. Les États membres doivent lui transmettre tous les ans une stratégie nationale permettant de « garantir qu'ils ont les capacités pour mettre en œuvre le régime d'asile européen commun ». Sur la base de ces stratégies nationales, la Commission doit présenter un rapport européen sur l'asile et la migration pour évaluer les besoins de solidarité des États membres et présenter, au plus tard le 15 octobre de chaque année, des décisions d'exécution, en premier lieu, pour déterminer les États membres soumis à une pression migratoire ou exposés à un risque de pression migratoire ou confronté à une situation migratoire importante et, en deuxième lieu, la réserve annuelle de solidarité permettant de connaître les contributions de chaque État au mécanisme de relocalisation.

Or, pour la première année d'application de ces règles en 2025, la Commission européenne n'a pas été en mesure d'adopter le rapport annuel à la date prévue face à des pays qui réfutent les besoins de solidarité de leurs partenaires européens ou qui estiment être en situation de pression migratoire. Le gouvernement polonais a annoncé publiquement avoir obtenu une exemption de participation aux mécanismes de solidarité, que ce soit à la relocalisation de demandeurs d'asile ou au versement d'une compensation financière au motif que le pays accueille un grand nombre de déplacés d'Ukraine. D'autres pays comme l'Autriche, la Belgique et la Suède ont également déclaré ne pas vouloir accueillir de demandeurs d'asile dans ce cadre<sup>39</sup>. Le premier plan de la Commission a finalement été publié le 11 novembre 2025<sup>40</sup>. Ce plan déclare Chypre, la Grèce, l'Italie et l'Espagne comme étant sous pression migratoire et donc éligible à la réserve de solidarité. Six autres pays (Autriche, Bulgarie, République tchèque, Estonie, Croatie et Pologne) sont en situation migratoire importante et pourront obtenir une réduction partielle ou totale de leur contribution à la solidarité européenne. Le Conseil doit ensuite décider du contenu de la réserve de solidarité, c'est-à-dire les objectifs de relocalisation et des contributions financières.

## La méthode communautaire en question

À première vue, l'adoption inespérée du pacte européen sur la migration et l'asile en mai 2024 constitue un succès pour l'Union européenne et les États membres qui croient encore à la construction européenne. Le pacte propose un cadre européen à des pays qui ont dû ou ont voulu s'en extraire

<sup>39</sup> Sertan Sanderson, *Poland to be exempt from EU solidarity deal, as future of migration pact hangs in balance*, Infomigrants, 15 octobre 2025, disponible sur : [www.infomigrants.net](http://www.infomigrants.net).

<sup>40</sup> Commission launches first Annual Migration Management Cycle under the Pact on Migration and Asylum, communiqué de presse, 11 novembre 2025, disponible sur : [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu).

soit individuellement soit en coalition. Dans un contexte où les débats politiques nationaux sont façonnés autour des questions migratoires, l'UE a réussi à convaincre que l'échelle européenne était la plus pertinente pour répondre aux défis posés par les dynamiques migratoires dans le monde.

Derrière les apparences, le constat est cependant en demi-teinte. Il est habituel que le processus de prise de décision dans l'UE soit un jeu de compromis entre les institutions européennes et, au sein du Conseil, entre les États membres. S'il n'est pas surprenant que le Conseil dispose du poids politique le plus important au sein des institutions européennes, force est de constater que plusieurs axes du pacte viennent, au mieux, encadrer des pratiques nationales contestables juridiquement, au pire, les légaliser.

L'exemple des dérogations aux standards en matière d'asile en cas d'instrumentalisation des migrations en est une illustration. Lorsqu'en novembre 2021, plusieurs milliers de personnes majoritairement originaires d'Afghanistan, d'Irak ou de Syrie se rassemblent à la frontière entre la Biélorussie et la Pologne en vue de forcer l'entrée sur le territoire polonais dans le cadre d'une opération orchestrée par les autorités biélorusses, la Pologne déclare l'état d'urgence, instaure autour de sa frontière une zone à laquelle ni les journalistes ni les ONG n'ont accès et mobilise l'armée. On peut s'interroger sur la disproportion de la réponse polonaise mais il ne fait pas de doute que les mesures d'enfermement et de refoulement portent atteinte au droit international et aux normes européennes. La Commission européenne, comme les États membres, est alors restée silencieuse sur ce point. À l'inverse, la Commission a proposé en décembre 2021 que des mesures dérogatoires aux standards de base soient inscrites dans la législation européenne permettant d'inscrire dans le droit européen des pratiques jusque-là prohibées.

Les efforts de la Commission européenne pour proposer un cadre commun semblent vains au final. Les premières controverses sur la mise en œuvre de la solidarité européenne soulignent que les États membres n'ont pas l'intention de se laisser enfermer dans les cadres pourtant larges du pacte. De plus, l'adoption du pacte n'a pas éteint les aspirations des États membres à légiférer sur les questions migratoires que ce soit au niveau national ou au niveau européen.

## Après le pacte... la réforme sans fin

Le 15 mai 2024, soit le lendemain de l'adoption du pacte par le Conseil, un groupe de 15 États membres<sup>41</sup> a publié une lettre appelant à « sortir des sentiers battus » pour lutter contre l'immigration irrégulière en Europe. Les pays signataires veulent inciter l'UE et ses membres à explorer de nouvelles « solutions » considérant que la situation actuelle est « insoutenable ». S'inspirant de la loi britannique – non appliquée – qui permettait d'envoyer des personnes exilées au Rwanda pour qu'y soient examinées leurs demandes d'asile, les propositions de ces gouvernements impliquent de revoir à nouveau le cadre législatif européen. L'Union européenne est donc repartie pour un nouveau cycle de négociations et de débats. Le pacte européen n'a pas non plus éteint les débats au sein des pays européens. Au contraire, l'asile et l'immigration n'ont jamais été autant au cœur des discours politiques nationaux suscitant une course effrénée vers de nouveaux textes toujours plus restrictifs.

### Un tour d'Europe des nouvelles tendances des politiques d'asile et d'immigration<sup>42</sup>

L'adoption du pacte européen sur la migration et l'asile n'a pas mis en pause les réformes, parfois encore au stade de velléités, des politiques migratoires des pays européens généralement dans des contextes de campagnes électorales ou d'instabilité politique. Si les réalités et les situations migratoires des États membres sont variées, on observe tout de même des tendances qui se diffusent d'un pays à l'autre. L'UE offre un espace de circulation à ces réformes ou projets de réformes, qui soit s'alignent sur les standards européens les plus bas, soit anticipent la mise en œuvre du pacte, soit sont en contradiction avec le droit européen.

<sup>41</sup> Autriche, Bulgarie, Chypre, République tchèque, Danemark, Finlande, Estonie, Grèce, Italie, Lettonie, Lituanie, Malte, les Pays-Bas, la Pologne et la Roumanie. Voir European Migration Network Belgium, *15 pays de l'UE demandent à la Commission européenne de proposer de nouvelles solutions pour prévenir l'immigration irrégulière vers l'Europe*, disponible sur : [emnbelgium.be](http://emnbelgium.be).

<sup>42</sup> Ce « tour d'Europe » repose sur une revue d'articles, en particulier sur la version anglaise du site Infomigrants ([www.infomigrants.net](http://www.infomigrants.net)), au 1<sup>er</sup> novembre 2025. L'auteur tient à souligner la qualité et la précision des articles publiés par Infomigrants, une ressource précieuse pour les chercheurs sur les politiques d'immigration en Europe.

### ***Réduire les droits des réfugiés, des demandeurs d'asile et des étrangers en situation régulière***

Les droits et les prestations sociales accordés aux personnes qui sollicitent ou qui ont obtenu une protection internationale sont un levier que les pays européens utilisent pour convaincre leurs opinions publiques de la fermeté de leurs politiques d'asile et d'immigration. En réalité, le discours selon lequel les personnes migrantes viendraient en Europe pour bénéficier et abuser de la générosité de l'État providence est aussi ancien que les politiques d'immigration même si ce discours n'est pas fondé. En Europe de l'Ouest, il a justifié dès les années 1980 l'encadrement de l'immigration familiale puis l'instauration d'un statut transitoire et probatoire pour les demandeurs d'asile. Les personnes réfugiées ont été relativement épargnées par cette tendance jusqu'à aujourd'hui semble-t-il.

Tous les pays européens ne partent pas de la même ligne de départ. C'est justement dans les pays nordiques, qui prônaient l'universalité des droits ainsi qu'un État social ouvert et généreux comme facteur d'inclusion, que les gouvernements ont positionné la précarisation de la situation juridique des personnes migrantes en général et des personnes réfugiées en particulier comme un axe prioritaire de leurs nouvelles politiques d'immigration. Si le **Danemark** a été précurseur dans cette voie dès les années 1980, la « crise des réfugiés » de 2015 a été un tournant décisif, particulièrement en **Suède**, le pays qui a accueilli le plus de réfugiés par rapport à sa population à cette période, puis en **Finlande**, pourtant un pays d'immigration beaucoup plus récent. Ceci dit, il faut avant tout regarder ces évolutions comme la fin d'une exception scandinave puisque les pays de cette région ne font finalement que s'aligner sur les standards en vigueur dans la majorité de leurs partenaires européens<sup>43</sup>.

---

*Les pays nordiques ont relancé la compétition des pays les moins attractifs du continent, y compris parmi ceux qui ne l'ont jamais été*

---

Ces pays ont toutefois relancé la compétition des pays les moins attractifs du continent, y compris parmi des pays qui ne l'ont jamais été. La première étape consiste à réduire la durée de validité des titres de séjour des

---

<sup>43</sup> Sabeth Kessler et Linda Haapajärvi, « La crise des régimes migratoires des pays nordiques : la fin d'une exception européenne ? », *Les policy papers de Synergies migrations et de l'IC Migrations* n° 1, septembre 2024, disponible sur : [synergies-migrations.org](http://synergies-migrations.org).

personnes bénéficiaires d'une protection internationale et à conditionner leur renouvellement à des critères d'intégration. En 2016, dans la continuité du **Danemark**, la **Suède** rompt avec sa tradition d'universalisme et d'égalité des droits en mettant fin à la délivrance d'un titre de séjour permanent pour les bénéficiaires d'une protection internationale. Par ailleurs, cette loi conditionne l'accès à un droit au séjour illimité à un critère d'autonomie financière et de « mode de vie honnête ». Cette nouvelle approche était initialement temporaire et présentée comme une réponse ponctuelle à l'arrivée importante de réfugiés en 2015. Elle a ensuite été pérennisée en 2021<sup>44</sup>. En Suède comme au Danemark, cette politique s'est accompagnée d'une réduction des aides sociales accordées aux personnes protégées. La Suède a inspiré la **Finlande**<sup>45</sup> dès 2023 puis les **Pays-Bas**<sup>46</sup> et la **Belgique**<sup>47</sup> en 2025.

Le mouvement vers la précarisation du droit au séjour des personnes réfugiées et bénéficiaires de la protection subsidiaire ainsi que la réduction de leurs droits sociaux sont moins marqués dans d'autres régions de l'UE où l'égalité des droits et l'universalisme de la protection sociale étaient déjà moins ancrés dans les traditions nationales.

En revanche, les demandeurs d'asile ne sont pas épargnés, que ce soit dans leurs droits sociaux ou dans les garanties procédurales. Les pays nordiques ont également initié la tendance mais toujours dans un contexte où les conditions matérielles d'accueil étaient plus élevées que dans la plupart des autres pays européens. Toutefois, une mesure aussi emblématique que la confiscation des biens des demandeurs d'asile d'une valeur supérieure à 1 300 euros au **Danemark**<sup>48</sup> a trouvé un écho en **Autriche**<sup>49</sup>. En juin 2025, la **Grèce** a également décidé de réduire de 30 % l'aide financière allouée aux demandeurs d'asile et de mettre fin au programme de logement des réfugiés dans un objectif, selon le ministre de l'Immigration, de « rendre la **Grèce** moins attractive » et de « favoriser l'intégration par le travail plutôt que l'assistanat<sup>50</sup> ». Cette déclaration étonnante du ministère grec occulte que des dizaines de milliers de

<sup>44</sup> *Ibidem*.

<sup>45</sup> Mara Bierbach, *Finland : Stricter asylum and citizen laws proposed by government*, Infomigrants, 19 avril 2024, disponible sur : [www.infomigrants.net](http://www.infomigrants.net).

<sup>46</sup> Natacha Mellersh, *Asylum reform advances in Dutch parliament ahead of snap elections*, Infomigrants, 4 juillet 2025, disponible sur : [www.infomigrants.net](http://www.infomigrants.net).

<sup>47</sup> Voir l'analyse de l'association belge Le Ciré ici : [www.cire.be](http://www.cire.be).

<sup>48</sup> Sertan Sanderson, *Danemark : unprecedented measures to signal to migrants they are not welcome*, Infomigrants, 31 janvier 2025, disponible sur : [www.infomigrants.net](http://www.infomigrants.net).

<sup>49</sup> Sou-Jie van Brummersum, *Autrias new coalition takes hard stance on migration*, Infomigrants, 28 février 2025, disponible sur : [www.infomigrants.net](http://www.infomigrants.net).

<sup>50</sup> Natacha Mellersh, *Greece : further cuts to asylum seekers benefits*, Infomigrants, 9 octobre 2025, disponible sur : [www.infomigrants.net](http://www.infomigrants.net).

personnes reconnues réfugiées en Grèce se rendent chaque année dans d'autres pays européens pour y déposer une nouvelle demande d'asile<sup>51</sup>, ce qui a amené l'**Allemagne**<sup>52</sup> et la **Belgique**<sup>53</sup> à prendre des mesures aux niveaux de la recevabilité des dossiers et de l'hébergement de ces demandeurs.

Outre les conditions d'accueil, des États membres commencent à faire usage des mécanismes d'accélération des procédures d'asile mais aussi de restrictions des garanties procédurales permises par le droit européen, notamment dans le cadre du pacte européen sur la migration et l'asile. C'est particulièrement le cas de récentes coalitions gouvernementales comme en **République tchèque**<sup>54</sup> et surtout en **Allemagne**<sup>55</sup> où le gouvernement issu des élections de février 2025 a ajouté l'Algérie, le Maroc, la Tunisie et l'Inde à la liste allemande de pays d'origine sûrs tout en encadrant davantage les droits procéduraux des ressortissants de ces pays.

---

*Nous observons un alignement vers le bas des conditions de la réunification familiale des personnes bénéficiaires d'une protection internationale*

---

Le droit à une vie familiale normale des ressortissants de pays tiers est une cible des politiques d'immigration depuis l'arrêt de l'immigration de travail en Europe de l'Ouest dans les années 1970. Ce droit a été strictement conditionné à des critères de ressources suffisantes, de logement adéquat et de durée de résidence régulière. Les personnes réfugiées et, dans une moindre mesure, les bénéficiaires de la protection subsidiaire étaient relativement épargnés par ces conditions jusqu'à présent et à des degrés différents selon les pays européens. Mais nous observons un alignement vers le bas des conditions de la réunification familiale des personnes bénéficiaires d'une protection internationale dans un nombre croissant de pays européens, venant du **Danemark**, de **Suède** et de **Finlande** où les critères étaient, ici encore, plus ouverts qu'ailleurs<sup>56</sup>. Depuis le début de

---

<sup>51</sup> Sans que la Grèce accepte de les réadmettre dans le cadre du règlement Dublin.

<sup>52</sup> Emma Wallis, *Thousands granted asylum in Greece reapply in Germany*, Infomigrants, 25 juillet 2025, disponible sur : [www.infomigrants.net](http://www.infomigrants.net).

<sup>53</sup> La rédaction, *La Belgique durcit ses conditions d'accueil des demandeurs d'asile*, Infomigrants, 5 août 2025, disponible sur : [www.infomigrants.net](http://www.infomigrants.net).

<sup>54</sup> Benjamin Bathke, *Czechia to tighten asylum and migration rules*, Infomigrants, 11 juillet 2025, disponible sur : [www.infomigrants.net](http://www.infomigrants.net).

<sup>55</sup> Deutsche Welle, *Immigration : Germany seeks 'safe countries of origin'*, Infomigrants, 7 août 2025, disponible sur : [www.infomigrants.net](http://www.infomigrants.net).

<sup>56</sup> Sabeth Kessler et Linda Haapajärvi, *op.cit.*

l'année 2025, des pays comme les **Pays-Bas**<sup>57</sup>, la **Belgique**<sup>58</sup> et même le **Portugal**<sup>59</sup> ont imposé de nouvelles restrictions à la réunification familiale des personnes réfugiées<sup>60</sup>. Quant à l'**Allemagne**<sup>61</sup> et l'**Autriche**<sup>62</sup>, elles ont plus simplement suspendu ce droit<sup>63</sup>.

Enfin, dans la continuité des réformes mentionnées précédemment, l'accès à la nationalité est logiquement rendu plus difficile pour les ressortissants de pays tiers. Le **Danemark**<sup>64</sup>, la **Belgique**<sup>65</sup>, la **Finlande**<sup>66</sup>, la **Suède**<sup>67</sup> et le **Portugal**<sup>68</sup> ont renforcé les critères d'intégration et/ou de durée de résidence régulière avant de pouvoir prétendre à la naturalisation. L'**Allemagne**<sup>69</sup> a supprimé la procédure accélérée de naturalisation pour les personnes particulièrement bien intégrées mais n'est pas revenue sur la réduction à cinq ans de la durée de résidence mise en place par le gouvernement précédent dans un esprit de compromis entre la CDU et le SPD.

L'ensemble de ces réformes auxquelles on peut ajouter les débats **suédois** autour du « mode de vie honnête » ou le souhait de la **République tchèque** de retirer le titre de séjour des personnes ayant commis trois délits « sérieux » dans une année illustrent le fossé qui se creuse entre les citoyens européens et les ressortissants de pays tiers en termes de sécurité juridique. Ces derniers sont tolérés en Europe et sont en constante situation probatoire. Derrière le discours sur la nécessité de prouver son intégration

---

<sup>57</sup> Natacha Mellersh, *Asylum reform advances in Dutch parliament ahead of snap elections*, Infomigrants, 4 juillet 2025, disponible sur : [www.infomigrants.net](http://www.infomigrants.net).

<sup>58</sup> European Migration Network Belgium, *La Belgique durcit les règles de regroupement familial pour les étrangers*, 18 juillet 2025, disponible sur : [emnbelgium.be](http://emnbelgium.be).

<sup>59</sup> Infomigrants, *Portugal introduces law to limit migration*, 1<sup>er</sup> octobre 2025, disponible sur : [www.infomigrants.net](http://www.infomigrants.net).

<sup>60</sup> Ces restrictions tendent surtout à imposer ou allonger des durées de résidence avant de pouvoir prétendre à la réunification familiale ce qui équivaut à des suspensions *de facto*.

<sup>61</sup> Ana P. Santos, *Germany new coalition government to tighten migration and citizenship policy*, Infomigrants, 10 avril 2025, disponible sur : [www.infomigrants.net](http://www.infomigrants.net).

<sup>62</sup> Infomigrants, *Austria : Family reunifications to be halted 'immediately'*, 12 mars 2025, disponible sur : [www.infomigrants.net](http://www.infomigrants.net).

<sup>63</sup> La suspension de la réunification familiale en Allemagne ne concerne que les bénéficiaires de la protection subsidiaire. À noter que le gouvernement britannique a également annoncé une suspension de la réunification familiale des réfugiés en septembre 2025.

<sup>64</sup> Marion MacGregor, *Denmark plans to tighten citizen rules again*, Infomigrants, 28 avril 2023, disponible sur : [www.infomigrants.net](http://www.infomigrants.net).

<sup>65</sup> Voir l'analyse du Ciré : [www.cire.be](http://www.cire.be).

<sup>66</sup> Mara Bierbach, *Finland : Stricter asylum and citizenship laws*, Infomigrants, 19 avril 2024, disponible sur : [www.infomigrants.net](http://www.infomigrants.net).

<sup>67</sup> Ana P. Santos, *Sweden to restrict citizenship criteria*, Infomigrants, 23 mars 2025, disponible sur : [www.infomigrants.net](http://www.infomigrants.net).

<sup>68</sup> ANSA, *Portugal tightens citizenship criteria in new law*, Infomigrants, 5 novembre 2025, disponible sur : [www.infomigrants.net](http://www.infomigrants.net).

<sup>69</sup> Natacha Mellersh, *Germany stricter asylum rules, deportations and rollback of fast track citizenship*, Infomigrants, 10 octobre 2025, disponible sur : [www.infomigrants.net](http://www.infomigrants.net).

pour mériter d'être européen, c'est le sentiment d'appartenance des nouveaux arrivants à leur nouveau pays de résidence qui est mis en péril avec des risques prévisibles sur la cohésion sociale.

Cette tendance de fond n'est pas contradictoire avec le développement des programmes d'immigration professionnelle qui prennent de l'ampleur dans de nombreux pays européens. L'Europe a besoin de travailleurs étrangers particulièrement les pays de l'Est et du Sud du continent qui font face, à la fois, à une natalité en berne et au départ de leurs ressortissants vers l'Ouest. Ce sont parfois les pays qui se déclarent les plus hostiles à l'immigration qui recourent le plus à cette main-d'œuvre immigrée. La **Roumanie**<sup>70</sup> a ainsi délivré plus de 40 000 visas de travail en 2024 tandis que l'**Italie**<sup>71</sup> a annoncé en juillet 2025 un programme d'immigration professionnelle de 500 000 personnes pour les années 2026 à 2028. Néanmoins, si les économies européennes ont besoin de ces travailleurs immigrés, les gouvernements peuvent les maintenir dans une précarité juridique et une dépendance à leurs employeurs. Ainsi, tout en essayant d'attirer les travailleurs européens, la **Finlande**<sup>72</sup> oblige les travailleurs non européens à trouver un travail dans les trois mois après la fin de leur précédent contrat ou à quitter la Finlande. Le statut de travailleur invité devient à nouveau une pratique répandue en Europe, notamment en **Hongrie**<sup>73</sup> où les travailleurs étrangers dans les métiers peu qualifiés, souvent originaires d'Asie, n'ont ni accès à un titre de séjour de longue durée, ni la possibilité de faire venir les membres de leur famille. L'**Espagne** apparaît comme une exception dans ce paysage européen. Pas tant en raison de ses politiques, constantes sur la régularisation par le travail et le manque d'investissement dans son système d'asile, que sur un discours gouvernemental assumé sur les bienfaits de l'immigration pour le développement économique du pays<sup>74</sup>.

### ***Une suspension du droit d'asile devenue acceptable***

Lorsque des dizaines de milliers de personnes principalement originaires du Moyen-Orient ont afflué à la frontière entre la Biélorussie et la Pologne en novembre 2021, le gouvernement polonais a pris des mesures

<sup>70</sup> Mohammad Arif Ullah, *Romania : 42,000 work permits granted to South Asian migrants in 2023*, Infomigrants, 16 février 2024, disponible sur : [www.infomigrants.net](http://www.infomigrants.net).

<sup>71</sup> ANSA, *Italy : Government approves 500,000 work visas over next three years*, Infomigrants, 2 juillet 2025, disponible sur : [www.infomigrants.net](http://www.infomigrants.net).

<sup>72</sup> Benjamin Bathke, *Small changes, big consequences : Stricter migration policies make job seeking harder in Finland*, Infomigrants, 12 novembre 2024, disponible sur : [www.infomigrants.net](http://www.infomigrants.net).

<sup>73</sup> Migration Partnership Facility, *Mapping Pathways : Hungary Summary 2024*, 17 novembre 2024, disponible sur : [www.migrationpartnershipfacility.eu](http://www.migrationpartnershipfacility.eu).

<sup>74</sup> ANSA, *Immigration not a problem in Spain, government tells opposition*, Infomigrants, 1<sup>er</sup> octobre 2025, Infomigrants, disponible sur : [www.infomigrants.net](http://www.infomigrants.net).

extraordinaires proches d'un état de guerre. C'est effectivement un vocabulaire issu du monde de la défense qui a été activé et continue à l'être par les autorités polonaises mais aussi par les institutions européennes qui invoquent le concept d'attaques hybrides orchestrées par la Biélorussie en représailles des sanctions européennes à la suite de la réélection contestée d'Alexandre Loukachenko et de la persécution de ses opposants politiques.

Un mois plus tard en décembre 2021, la Commission européenne proposait d'intégrer dans le pacte européen sur l'asile et la migration le concept d'instrumentalisation des migrations en vue de prévoir un régime dérogatoire aux standards du régime d'asile européen commun<sup>75</sup>. Ce régime dérogatoire a été finalement incorporé dans le règlement sur les crises et définitivement adopté en mai 2024. Ce texte peut être regardé à la fois comme une reconnaissance des défis géopolitiques auxquels doit faire face l'Europe de manière croissante mais aussi comme un moyen de contenir les velléités des États membres de sacrifier le droit d'asile sur l'autel des menaces extérieures.

---

*La Finlande a décidé de suspendre temporairement le droit d'asile à sa frontière avec la Russie en juillet 2024 jusqu'à la fin de l'année 2026. La Pologne a fait de même en mars 2025*

---

Or, l'invasion de l'Ukraine par la Russie a encore davantage accru les tensions à la frontière orientale de l'UE et la crainte que la Russie utilise des personnes migrantes pour faire peur aux Européens. Il faut reconnaître que la menace fonctionne et que le régime dérogatoire adopté par l'UE, même s'il n'entrera en vigueur qu'en juillet 2026, n'a pas empêché des États membres de simplement suspendre le droit d'asile. Les **pays baltes** ont rapidement renforcé les contrôles frontaliers, voire fermé la frontière avec la Russie, pour empêcher les personnes migrantes d'entrer sur leur territoire. La **Finlande**<sup>76</sup> a décidé de suspendre temporairement le droit d'asile à sa frontière avec la Russie en juillet 2024 jusqu'à la fin de l'année 2026. La **Pologne**<sup>77</sup> a fait de même en mars 2025.

---

<sup>75</sup> Voir plus haut.

<sup>76</sup> Ana P. Santos, *Finland extends law that restricts asylum rights*, Infomigrants, 4 juin 2025, disponible sur : [www.infomigrants.net](http://www.infomigrants.net).

<sup>77</sup> Ana P. Santos, *Poland to extend suspension of asylum applications from Belarus*, Infomigrants, 22 mai 2025, disponible sur : [www.infomigrants.net](http://www.infomigrants.net).

Depuis, ces mesures inspirent d'autres pays européens dans des contextes géopolitiques différents. La nouvelle coalition gouvernementale en **Autriche**<sup>78</sup> n'a pas exclu vouloir suspendre le droit d'asile en cas « d'augmentation significative » des demandes. Entre juillet et octobre 2025, la **Grèce**<sup>79</sup> est passé à l'acte pour les demandeurs d'asile arrivant d'Afrique du Nord en réponse à la forte augmentation des arrivées en Crète au départ de l'Est de la Libye.

Comme souvent, la **Hongrie** est un cas à part. Indépendamment du contexte géopolitique mentionné plus haut ou d'une augmentation soudaine des demandes d'asile, il est aujourd'hui pratiquement impossible d'y demander l'asile. Lors des premières semaines de la « crise des réfugiés » de 2015, la Hongrie était un pays de passage des personnes qui souhaitaient se rendre en Allemagne et en Suède. Très rapidement, les autorités hongroises ont érigé une barrière de barbelés à sa frontière avec la Serbie puis une barrière juridique en désignant la Serbie comme pays tiers sûr permettant d'y renvoyer les personnes se présentant à la frontière. En mai 2020, la Hongrie a franchi une nouvelle étape en obligeant les potentiels demandeurs d'asile de déposer une déclaration d'intention dans ses ambassades à Belgrade et à Kiev. Sur les 18 premiers mois d'application de ce nouveau système, seules 21 personnes ont été autorisées à entrer en Hongrie pour y demander l'asile<sup>80</sup>. Cette politique a été condamnée par la Cour de justice de l'UE en juin 2023<sup>81</sup> sans que cela n'infléchisse la position du gouvernement hongrois.

### ***L'« offensive » sur les expulsions***

L'éloignement des personnes en situation irrégulière, notamment celles déboutées du droit d'asile, est le maître-mot des gouvernements européens depuis de nombreuses années. Avec des taux d'exécution des décisions d'éloignement inférieurs à 30 % en moyenne dans l'UE<sup>82</sup>, cette question s'est imposée comme l'enjeu prioritaire des politiques d'immigration, en tout cas dans les débats publics nationaux. Par conséquent, pour être fidèles

<sup>78</sup> Sou-Jie van Brummersum, *Autriac new coalition takes hard stance on migration*, Infomigrants, 28 février 2025, disponible sur : [www.infomigrants.net](http://www.infomigrants.net).

<sup>79</sup> Markos Karavias, *Reflections on the recent legislation suspending the registration of asylum applications in Greece*, Mediterranean Migration & Asylum Hub, 17 juillet 2025, disponible sur : [med-ma.eu](http://med-ma.eu).

<sup>80</sup> Hungarian Helsinki Committee, *No access to asylum – embassy system info note update*, 13 juin 2023, disponible sur : [helsinki.hu](http://helsinki.hu).

<sup>81</sup> Gregorio Sorgi, *Hungarian law forcing migrants to seek asylum abroad is illegal, top EU court rules*, Politico, 22 juin 2023, disponible sur : [www.politico.eu](http://www.politico.eu).

<sup>82</sup> Eurostat, *Enforcement of immigration legislation statistics*, mai 2025, disponible sur : [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu).

aux promesses faites à leurs électeurs mais aussi face aux obstacles pratiques, juridiques et diplomatiques, les pays européens font preuve d'une certaine inventivité.

L'accord de coalition gouvernementale de mai 2025 en **Allemagne** appelle à une « offensive sur les retours<sup>83</sup> ». En Allemagne comme dans d'autres pays européens, deux nationalités sont particulièrement ciblées par cette politique. Tout d'abord, les Syriens pour lesquels l'éloignement devient à nouveau envisageable pour les gouvernements depuis la chute du régime de Bachar Al Assad en décembre 2024. L'**Autriche**<sup>84</sup> est le premier pays européen à avoir expulsé des Syriens en juillet 2025. Une seconde tentative a été suspendue par la Cour européenne des droits de l'homme en août 2025. **Chypre**<sup>85</sup> a annoncé en mai 2025 avoir conclu un accord avec la Syrie sur la gestion de l'immigration irrégulière et la réadmission. Un accord de réadmission est également en cours de négociation entre la Syrie et **l'Allemagne**<sup>86</sup>. Si les profils prioritaires sont les personnes ayant commis des infractions pénales, les Syriens en situation irrégulière sont les prochains sur la liste. Des responsables politiques allemands ont laissé entendre que même ceux qui ont obtenu un statut de réfugié pourraient aussi être concernés par ces opérations de retour.

---

*En Allemagne comme dans d'autres pays européens, les Syriens et les Afghans sont particulièrement ciblés*

---

La seconde nationalité visée par cette offensive sur le retour sont les Afghans. La question se pose dans des termes différents que pour les Syriens puisque les gouvernements européens n'ont pas de relation diplomatique avec les autorités afghanes depuis la prise de pouvoir des talibans. Ce qui n'a pas empêché **l'Allemagne** d'être le premier pays européen à avoir expulsé des Afghans en août 2024 puis en juillet 2025 avec l'entremise du Qatar<sup>87</sup>. L'Allemagne déclare désormais négocier directement avec le gouvernement afghan. Une majorité de gouvernements

---

<sup>83</sup> Ana P. Santos, *Germany new coalition government to tighten migration and citizenship policy*, Infomigrants, 10 avril 2025, disponible sur : [www.infomigrants.net](http://www.infomigrants.net).

<sup>84</sup> Infomigrants, *European court halts Austria's deportation plans to Syria for now*, 13 août 2025, disponible sur : [www.infomigrants.net](http://www.infomigrants.net).

<sup>85</sup> Ana P. Santos, *Cypriot government says Syria will take back intercepted nationals attempting to enter island*, Infomigrants, 13 mai 2025, disponible sur : [www.infomigrants.net](http://www.infomigrants.net).

<sup>86</sup> Sou-Jie van Brunnerum, *Syria : German Foreign Minister talks of Syrian returns*, Infomigrants, 31 octobre 2025, disponible sur : [www.infomigrants.net](http://www.infomigrants.net)

<sup>87</sup> Le Monde et l'AFP, *Germany announces the deportations of 81 Afghan men convicted of crime*, 18 juillet 2025, disponible sur : [www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr).

européens est aujourd’hui tentée de passer outre l’absence de reconnaissance diplomatique des talibans. Dans une lettre datée du 2 octobre 2025, la ministre de l’Immigration de **Belgique**<sup>88</sup> a demandé à la Commission européenne d’explorer « une coopération technique » avec les talibans pour mieux déterminer l’identité des ressortissants afghans en situation irrégulière. Ce courrier a été soutenu par 18 autres États membres et la **Norvège**.

En complément des accords de réadmission avec les pays d’origine, les pays européens étudient de plus en plus les possibilités de partenariats avec des pays tiers qui ne sont ni les pays d’origine, ni même les pays de transit, pour y envoyer soit des demandeurs d’asile, soit des étrangers en situation irrégulière. En d’autres termes, ces pays entendent y sous-traiter leurs politiques d’asile et d’immigration. La loi britannique « *safety of Rwanda* » adoptée en avril 2024 et finalement jamais appliquée du fait du changement de majorité parlementaire a brisé le tabou autour de cette forme d’externalisation du droit d’asile en Europe. Le **Danemark**<sup>89</sup> a également exploré la possibilité d’envoyer des demandeurs d’asile au Rwanda mais a abandonné face aux obstacles logistiques et juridiques. À quelques semaines des élections législatives du 31 octobre 2025, les **Pays-Bas**<sup>90</sup> ont annoncé avoir conclu un accord similaire avec l’Ouganda dont une phase pilote pourrait être mise en œuvre en 2026.

---

*Les Pays-Bas ont annoncé avoir conclu un accord similaire avec l’Ouganda dont une phase pilote pourrait être mise en œuvre en 2026*

---

L’**Italie**<sup>91</sup> a proposé un modèle différent avec l’Albanie puisqu’il s’agissait, non pas d’y sous-traiter l’examen des demandes d’asile, mais de réaliser la procédure italienne sur le territoire albanais. Selon l’accord conclu en 2023, l’Italie prévoyait d’ouvrir des centres fermés en Albanie dans lesquels y seraient débarqués des demandeurs d’asile interceptés en mer par la

---

<sup>88</sup> Philippe Jacqué, *La Belgique veut s’appuyer sur l’Europe pour faciliter les expulsions de demandeurs d’asile afghans*, Le Monde, 19 octobre 2025, disponible sur : [www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr).

<sup>89</sup> Sertan Sanderson, *Nordic nations change immigration approaches to reflect current policy trends*, Infomigrants, 13 janvier 2025, disponible sur : [www.infomigrants.net](http://www.infomigrants.net).

<sup>90</sup> Sou-Jie van Brunnerum, *Netherlands and Uganda sign preliminary deal on asylum seekers transfers centre*, Infomigrants, 29 septembre 2025, disponible sur : [www.infomigrants.net](http://www.infomigrants.net).

<sup>91</sup> Kristina Millona, *From fast-track asylum to return hubs. The Italy-Albania deal on trial*, Heinrich Böll Stiftung Thessaloniki, 10 septembre 2025, disponible sur : [gr.boell.org](http://gr.boell.org).

marine italienne<sup>92</sup>. Leurs demandes d'asile y seraient alors examinées par les autorités italiennes. Cette procédure a néanmoins été invalidée par la justice italienne ce qui a amené le gouvernement à transformer ces lieux en centres de transit de retour (*return hubs*) en mars 2025. Selon le nouveau protocole, des étrangers en situation irrégulière sur le territoire italien peuvent être envoyés dans ces centres en Albanie, qui restent sous juridiction italienne, pour ensuite être expulsés dans leurs pays d'origine. C'est ce qui est arrivé à un premier groupe d'Égyptiens en mai 2025. Les *return hubs* sont aujourd'hui une solution qui recueille le soutien d'une majorité toujours plus importante d'États membres. En 2025, la Commission européenne leur a proposé un cadre juridique européen leur permettant de mettre en œuvre leur dessein.

#### ET LA FRANCE ?

En France aussi, les questions d'asile et d'immigration sont très régulièrement au centre des débats et n'échappent pas aux controverses politiques et médiatiques. Comme ailleurs en Europe, ces sujets font l'objet d'une inflation législative. La dernière loi sur l'immigration, la 23<sup>e</sup> depuis 1980, a été promulguée le 26 janvier 2024 à l'issue d'un parcours parlementaire chaotique. Cette loi est devenue le symbole de l'instrumentalisation politique des enjeux migratoires et de la polarisation du Parlement français. Elle détient, à ce jour, le record du nombre d'articles censurés par le juge constitutionnel. L'esprit de la loi de 2024 converge avec les tendances observées dans les pays d'Europe de l'Ouest, notamment sur les garanties procédurales et les conditions d'accueil des demandeurs d'asile, l'expulsion des personnes en situation irrégulière ou le renforcement du niveau de maîtrise de la langue française pour obtenir un droit au séjour de longue durée et la nationalité française. Les restrictions à la réunification familiale et aux droits sociaux des réfugiés ont été écartées par le Conseil constitutionnel pour des raisons procédurales.

Depuis, et bien que les débats n'aient pas perdu en intensité, l'instabilité gouvernementale et l'absence de majorité parlementaire ont empêché toute nouvelle réforme législative sur l'immigration. Les tentatives ont pourtant été nombreuses mais viennent des parlementaires plutôt que du gouvernement. Celles qui sont allées le

<sup>92</sup> Uniquement des hommes seuls venant de pays d'origine sûrs.

plus loin dans le processus législatif n'ont finalement pas abouti. La proposition de loi visant à suspendre la mission d'information et d'assistance juridique des associations dans les centres de rétention n'a pas été adoptée en séance plénière de l'Assemblée nationale. La loi visant à prolonger la durée maximale de rétention pour les personnes constituant une menace à l'ordre public a été censurée par le juge constitutionnel.

L'exécution des mesures d'éloignement continue de concentrer l'attention et les moyens de l'État qui prévoit de créer de nouvelles places de rétention dans le cadre d'un plan « CRA 3 000 ». Mais à la différence des pays qui l'entourent, ce ne sont pas - encore - les Syriens et les Afghans qui sont particulièrement ciblés par « l'offensive » française sur les retours mais les Algériens au prix d'un regain de tension diplomatique avec l'Algérie.

## Vers un cadre juridique européen pour les « solutions innovantes »

Lorsqu'elle a reçu la lettre des 15 États membres en mai 2024 appelant à des solutions innovantes, la Commission européenne a fait comprendre sa réserve et a rappelé que la priorité était la mise en œuvre du pacte européen sur la migration et l'asile adopté la veille<sup>93</sup>. Après les élections européennes, la nouvelle Commission européenne, nommée en décembre 2024, s'est montrée plus ouverte aux pressions des pays membres.

Ainsi, depuis le début de l'année 2025, la Commission européenne a présenté trois nouvelles propositions législatives. En mars 2025, la Commission a proposé de revoir le régime européen de retour des ressortissants de pays tiers en situation irrégulière qui datait de 2008. Parmi les différentes propositions, on trouve la reconnaissance mutuelle des décisions de retour entre pays européens, de nouvelles sanctions en cas de non-coopération du ressortissant de pays tiers (saisie des documents de voyage, retrait des allocations financières, prolongation des interdictions de retour...) et une extension de la durée maximale de rétention à 24 mois. Par ailleurs, la Commission européenne entend instaurer un cadre juridique

<sup>93</sup> Aurélia Froloff, *15 États membres demandent à faciliter le renvoi de migrants vers des pays tiers*, Toute l'Europe, 17 mai 2024, disponible sur : [www.touteleurope.eu](http://www.touteleurope.eu).

européen autorisant les États membres à conclure des accords avec des pays tiers pour y établir des *return hubs* où y seraient renvoyées des personnes en situation irrégulière non ressortissantes de ce pays.

En avril 2025, la Commission a proposé d'anticiper la mise en œuvre de dispositions du pacte relatives au placement en procédure accélérée ou en procédure à la frontière pour les demandeurs de nationalités dont le taux de reconnaissance moyen dans l'UE est inférieur à 20 %. La Commission a également proposé d'établir une liste européenne de pays d'origine sûrs qui complèterait les listes nationales. Cette liste européenne comprendrait les pays candidats à l'UE, y compris l'Ukraine et la Moldavie, ainsi que le Kosovo, le Bangladesh, la Colombie, l'Égypte, l'Inde, le Maroc et la Tunisie.

Enfin, en mai 2025, la Commission a proposé de faciliter l'application du concept de pays tiers sûr qui a pourtant fait l'objet de discussions dans le cadre de l'adoption du pacte. Cette proposition permettrait aux États membres de ne plus avoir à établir un lien de connexion entre le demandeur d'asile et le pays tiers vers lequel ils souhaiteraient l'envoyer. Un simple transit par ce pays tiers – sans garantir que le demandeur d'asile pourrait y être accepté et y solliciter une protection internationale – suffirait à activer le concept de pays tiers sûr. De plus, en complémentarité des *return hubs*, les États membres auraient la possibilité de conclure des accords avec des pays tiers qui accepteraient d'examiner les demandes d'asile et de reconnaître aux personnes concernées, le cas échéant, une « protection effective ».

Ces nouvelles propositions, en particulier celles sur les *return hubs* et sur le concept de pays tiers sûr, offrent aux États membres un blanc-seing européen pour franchir cette étape tant souhaitée dans l'externalisation de leurs politiques d'asile et d'immigration. L'Union européenne, qui a longtemps été un cadre protecteur pour freiner les atteintes aux droits fondamentaux par ses membres, devient progressivement un vecteur par lequel ceux-ci peuvent remettre en cause la tradition d'asile de l'Europe et le cadre du droit international de protection des réfugiés.

## Conclusion

Le 7 décembre 2000, l'Union européenne proclamait sa charte des droits fondamentaux, dont l'article 18 garantit le droit d'asile. L'UE ouvrait le nouveau siècle avec un texte de référence et confirmait sa position d'avant-garde dans la promotion et la protection des droits fondamentaux dans le monde. L'Union se posait alors en protectrice des droits, y compris à l'égard de ses membres. 25 ans plus tard, l'UE tente de maintenir un vernis de légalité à sa politique d'asile et d'immigration ainsi qu'à celles de des États membres. Mais les limites de la légalité sont chaque jour repoussées, les enjeux migratoires étant devenus le prétexte privilégié à ce glissement continu.

Naturellement, la remise en cause des droits et de la justice, chargée de leur respect effectif, est devenue la nouvelle bataille d'une coalition toujours plus large d'acteurs politiques qui ont une influence croissante en Europe comme en Amérique. Le 22 mai 2025, un groupe de neuf pays européens, menés par la Première ministre sociale-démocrate du Danemark et la Présidente du conseil d'extrême-droite d'Italie, ont signé une lettre ouverte ciblant l'interprétation de la convention européenne des droits de l'homme par les juges de Strasbourg<sup>94</sup>. Ces gouvernements considèrent que la Cour européenne a étendu le périmètre de la Convention au-delà de son intention originale et, cela, au détriment des intérêts des États. Bien entendu, la jurisprudence critiquée est celle qui concerne les droits des personnes étrangères. Les attaques contre la justice ne datent pas d'aujourd'hui mais elles prennent une tournure plus organisée, qui font craindre qu'elles réussissent.

Qu'elles ciblent prioritairement les droits des personnes exilées ne réduit pas la portée de ces attaques. Les étrangers, ainsi que toutes les minorités ethniques, religieuses, de genre sont toujours en première ligne de ce type de croisades. Derrière, tous les Européens sont concernés. Ces attaques visent à tourner la page d'une Europe qui a pris conscience après la 2<sup>e</sup> Guerre mondiale que la démocratie, l'État de droit et les droits fondamentaux constituaient un cadre protecteur pour tous et toutes, sans considération d'origine, et donc un facteur de paix.

---

<sup>94</sup> La lettre est disponible sur le site du gouvernement italien : [www.governo.it](http://www.governo.it).

## AUTEUR

Matthieu Tardis est co-fondateur et co-directeur de Synergies migrations. Il travaille sur les questions d'asile et d'immigration depuis 2005 d'abord au sein de la direction générale de France terre d'asile où il était en charge de l'expertise et du plaidoyer sur les politiques françaises et européennes d'asile. De 2015 à 2023, il a travaillé en tant que chercheur puis responsable du Centre migrations et citoyennetés de l'Institut français des relations internationales (Ifri).

## SYNERGIES MIGRATIONS

Synergies migrations est un centre de recherche fondé sur le dialogue et l'action qui se situe à la croisée de l'expertise, de l'aide à la prise de décision et du renforcement des capacités des parties prenantes sur les questions d'asile, d'immigration et d'inclusion. Synergies migrations entend contribuer à l'élaboration de politiques et de pratiques éclairées favorisant l'accès des personnes migrantes à la protection et à la dignité ainsi qu'à l'émergence d'une société ouverte et inclusive.

<https://synergies-migrations.org/>

## L'INSTITUT CONVERGENCES MIGRATIONS

L'Institut Convergences Migrations a pour but de fédérer les activités de recherche scientifique sur les questions migratoires, à travers un réseau de 750 chercheurs affiliés. Crée en 2017 par le 2<sup>ème</sup> Programme des investissements d'avenir (PIA), il associe sciences humaines, sociales et de la santé. Structuré en 5 départements thématiques et un département de la formation, l'IC Migrations organise et finance des activités et des projets de recherche. Outre l'animation de ce réseau scientifique, un des objectifs majeurs de l'IC Migrations est de favoriser le dialogue entre la science et la société et de participer au débat public.

<http://www.icmigrations.cnrs.fr/>

© Tous droits réservés, Synergies migrations, IC Migrations, 2025

Couverture : © Édouard Élias

Comment citer cette publication : Matthieu Tardis, « 2015-2025 : dix ans de réformes des politiques d'asile et d'immigration en Europe » *Les policy papers de Synergies migrations et de l'IC Migrations*, n° 3, décembre 2025.