



APRÈS TRENTE ANS D'ÉCHEC AU NIVEAU EUROPÉEN :

REPRENDRE LES RÊNES DE LA POLITIQUE MIGRATOIRE ET D'ASILE

**APRÈS TRENTE ANS D'ÉCHEC
AU NIVEAU EUROPÉEN :**

**REPRENDRE LES RÊNES
DE LA POLITIQUE
MIGRATOIRE ET D'ASILE**

Auteurs

Rodrigo Ballester

Viktor Marsai

Róbert Gönczi

Yann Caspar

Avec la collaboration de Jerzy Kwaśniewski

Remerciements particuliers à Giovanna Micallef

Graphisme

Ursines – Creative Agency. Błażej Zych

www.ursines.pl

ISBN version imprimée 978-83-68211-80-1

ISBN livre numérique 978-83-68211-81-8

Couverture : DALL-E (OpenAI)

Enregistré au catalogue de la Bibliothèque nationale hongroise

Après trente ans d'échec au niveau européen :

Reprendre les rênes de la politique migratoire et d'asile

Titre original hongrois : Az irányítás visszavétele Brüsszeltől: a migrációs és menekültügyi politika
visszaszerzése nemzeti hatáskörbe

Auteurs : Rodrigo Ballester, Viktor Marsai, Róbert Gönczi, Yann Caspar

Budapest : Mathias Corvinus Collegium, MRI

Varsovie : Institut Ordo Iuris

2025

Publié par :



Mathias Corvinus Collegium
1113 Budapest, Tas Vezér u. 3-7, HONGRIE
Institut de recherche sur les migrations



Institut de recherche sur les migrations
1113 Budapest, Tas Vezér u. 3-7, HONGRIE
Tél.: +36 (30) 961 9472



Institut Ordo Iuris
Plac Bankowy, 00-095 Varsovie, POLOGNE
Tél.: +48 793 569 815



Centre européen pour le droit et la justice
4 quai Koch, 67000 Strasbourg, FRANCE
Tél.: +33 388 249 440

APRÈS TRENTE ANS D'ÉCHEC AU NIVEAU EUROPÉEN : REPRENDRE LES RÊNES DE LA POLITIQUE MIGRATOIRE ET D'ASILE

Publié par :



MIGRÁCIÓKUTATÓ
INTÉZET



APRÈS TRENTE ANS D'ÉCHEC AU NIVEAU EUROPÉEN :

REPRENDRE LES RÊNES DE LA POLITIQUE MIGRATOIRE ET D'ASILE

Trente ans d'échec : la crise migratoire de l'Union européenne

Face à l'échec retentissant de la politique migratoire et d'asile, la seule solution réaliste est la restitution des compétences de l'UE aux États membres. La première partie du rapport met en exergue les problèmes structurels de la politique migratoire et d'asile de l'UE, tandis que la seconde propose 18 mesures concrètes pour que les États membres reprennent les rênes de cette politique de la manière suivante : restaurer la souveraineté des États membres, contrôler les frontières de manière efficace et respecter le mandat démocratique.

Diagnostic : les principales lacunes de la politique migratoire et d'asile de l'UE

1. Activisme judiciaire :

La Cour de justice de l'Union européenne n'a cessé d'étendre les compétences de l'UE et les droits des migrants, réduisant ainsi la marge de manœuvre des États membres. Qu'il s'agisse de redéfinir le système de Dublin ou le contrôle des frontières, elle agit davantage en tant que législateur qu'en tant que juge.

2. Carcan juridique international :

La Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et le Protocole de 1967 à la Convention de Genève imposent aux États des obligations strictes et extensives, notamment en matière de non-refoulement. Ces règles, interprétées de manière controversée, rendent le contrôle efficace des frontières juridiquement incertain, voire impossible.

3. Le contrôle des frontières est-il légal?

Les règles européennes et internationales sacralisent le principe de non-refoulement, ce qui rend difficile, voire impossible, le contrôle des frontières. Les migrants illégaux, les passeurs et les trafiquants profitent de cette incertitude juridique pour enfreindre la loi et franchir illégalement les frontières.

4. Abus du droit d'asile :

Toute personne qui arrive sur le territoire de l'UE peut déposer une demande d'asile, même si elle n'est finalement pas retenue. Cela encourage les traversées dangereuses, les réseaux de passeurs, les demandes infondées et l'immigration illégale. Le traitement externe des demandes reste bloqué par le droit européen.

5. Échec des retours :

Seuls environ 25% des migrants déboutés sont effectivement renvoyés. Les contraintes juridiques, les durées de détention limitées et le manque de coopération des pays tiers font que la plupart restent, ce qui sape la crédibilité de la politique migratoire et d'asile de l'UE.

6. Quotas de relocalisation non respectés :

Les quotas obligatoires n'ont pas résisté à la réalité, les États membres refusant de s'y conformer et les migrants les contournant au sein de l'espace Schengen. La nouvelle proposition du Pacte Migratoire est tout aussi polarisante. Cette politique a alimenté la division plus que la solidarité.

7. Une agence Frontex paralysée :

L'agence européenne des frontières est entravée par des poursuites judiciaires, des attaques politiques et l'ingérence des ONG, abandonnant souvent des États comme la Grèce et la Hongrie précisément lorsqu'ils sont confrontés à des crises.

8. La passoire Schengen :

Une fois à l'intérieur de l'Union, les migrants exploitent la libre circulation pour contourner les contrôles. Les contrôles aux frontières intérieures ont été rétablis, érodant la confiance dans la capacité de Bruxelles à protéger les frontières extérieures.

9. Regroupement familial :

Les règles de l'UE créent un « effet multiplicateur » : l'entrée d'un migrant permet à de nombreux membres de sa famille de le rejoindre. Cela pèse sur la protection sociale et a un impact négatif sur l'intégration. De plus, cela n'apporte aucune valeur ajoutée à l'UE.

10. Manque de soutien aux infrastructures frontalières :

Bruxelles montre de la réticence à financer des clôtures et des murs, laissant les États en première ligne, la Pologne, la Hongrie et la Grèce, par exemple, prenant en charge des coûts qui profitent à l'ensemble de l'Union.

11. Les ONG sapent l'application de la loi :

De nombreuses ONG financées par l'UE facilitent directement ou indirectement l'immigration clandestine par des opérations de sauvetage, des actions militantes et des activités de lobbying. En réalité, l'argent des contribuables finance l'opposition au contrôle légal des frontières.

APRÈS TRENTE ANS D'ÉCHEC AU NIVEAU EUROPÉEN :

REPRENDRE LES RÊNES DE LA POLITIQUE MIGRATOIRE ET D'ASILE

Propositions pour une renationalisation efficace de la politique migratoire et d'asile de l'UE

Nous proposons un programme complet visant à rétablir la souveraineté des États membres en matière de migration et d'asile, articulé autour de trois piliers :

1. Dérogations et exceptions juridiques :

- Accorder aux États membres qui le souhaitent les mêmes privilèges (opt in / opt out) que le Danemark et l'Irlande.
- Introduire une « clause dérogatoire » permettant aux parlements nationaux de suspendre temporairement les règles de l'UE en cas de crise.
- Les États membres doivent cesser d'appliquer, de manière unilatérale, l'acquis communautaire si la réforme simplifiée des traités est bloquée.
- Envisager un retrait partiel ou total de la juridiction de la Cour européenne des droits de l'homme.
- Déroger au Protocole de 1967 à la Convention de Genève afin de rétablir la flexibilité nationale en matière de politique d'asile.

2. Refonte radicale des principes fondamentaux :

- Rétablir la compétence des États membres pour conclure de accords de réadmission.
- Conditionner légalement le financement de l'UE à la coopération effective des pays tiers en matière de migration, en particulier en ce qui concerne le retour et la réadmission.
- Autoriser la détention à long terme des migrants en situation irrégulière jusqu'à ce que leur expulsion soit exécutoire.
- Permettre l'externalisation des demandes d'asile vers des pays tiers sûrs.
- Modifier le code frontières Schengen afin d'éliminer toute ambiguïté juridique pour les gardes-frontières.
- Limiter le droit à la libre circulation au sein de l'espace Schengen aux citoyens européens.
- Interdire les demandes d'asile déposées après une entrée illégale sur le territoire de l'Union.
- Modifier radicalement le cadre des opérations de recherche et de sauvetage (SAR) et interdire toute collusion avec les passeurs et les trafiquants.
- Supprimer toute compétence de l'UE en matière de regroupement familial et de politiques d'intégration.
- Allouer des fonds européens aux infrastructures frontalières, en particulier aux clôtures.

3. Reconsidérer le rôle de la société civile :

- Maintenir Frontex en tant qu'agence destinée à aider les États membres, et non à les contrôler ; supprimer toute présence d'ONG dans les structures internes de l'agence.
- Soumettre les organisations bénéficiant de fonds européens à des règles strictes en matière de transparence, de traçabilité et de responsabilité.
- Interdire le financement direct ou indirect par l'UE d'organisations qui encouragent ou facilitent l'immigration clandestine.

Les solutions proposées dans le présent document offrent une nouvelle orientation : donner aux gouvernements nationaux les moyens de reprendre le contrôle, de rétablir la primauté de la souveraineté et de mettre en œuvre des politiques qui reflètent la volonté démocratique et les réalités pratiques.

AUTEURS



Rodrigo Ballester, LL.M.

Rodrigo Ballester est directeur du Centre d'études européennes du Mathias Corvinus Collegium (MCC) à Budapest depuis 2021. Ancien fonctionnaire de l'UE, il compte 16 ans d'expérience, dont 13 au sein de la Commission européenne, notamment en tant que membre du cabinet du commissaire hongrois Tibor Navracsics. Il est titulaire d'un diplôme en droit de l'université San Pablo CEU et d'un LL.M. en droit européen du Collège d'Europe (2002) à Bruges. Ancien professeur à Sciences Po Paris (campus de Dijon), il publie régulièrement et intervient dans la presse (*Le Figaro*, *Atlantico.fr*, *ElDebate.es*, *Gaceta*, *Mandiner*, *Index*, *Kossuth Radio*, *El Toro TV*, *M1*, *Hír TV*). En 2024, il a été nommé commissaire ministériel chargé de la stratégie d'internationalisation des universités hongroises.



Fondation Mathias Corvinus Collegium
Tas Vezér u. 3-7
1113 Budapest Hongrie
Tel. : +36 (30) 129 9323



Viktor Marsai, PhD

Viktor Marsai est directeur exécutif de l'Institut de recherche sur les migrations (MRI) à Budapest. Il est diplômé de l'université Eötvös Loránd (ELTE) en histoire et en esthétique et a obtenu un doctorat en histoire en 2014, axé sur la construction de l'État en Somalie. Il a également obtenu un diplôme de troisième cycle en politique de sécurité et de défense à l'université nationale de défense Zrínyi Miklós. Marsai a précédemment travaillé au ministère hongrois de la Défense et enseigné à l'Université nationale de l'administration publique et à l'Université catholique Pázmány Péter. Bénéficiaire de la bourse de recherche János Bolyai, il a dirigé plusieurs projets de recherche sur la sécurité et les migrations en Afrique. Ses principaux domaines de recherche comprennent la dynamique des migrations sur le continent africain et les aspects sécuritaires des migrations.



Institut de recherche sur les migrations
Tas Vezér u. 3-7
1113 Budapest Hongrie
Tel. : +36 (30) 961 9472



Róbert Gönczi

Róbert Gönczi est analyste à l'Institut de recherche sur les migrations de Budapest et doctorant à l'École doctorale des relations internationales et des sciences politiques de l'Université Corvinus de Budapest. Ses recherches portent sur l'instrumentalisation des migrations et ses implications pour la sécurité internationale, avec une attention particulière pour les menaces hybrides et la politique de défense. Combinant analyse académique et connaissances pratiques en matière de politique, ses travaux contribuent à la fois au discours scientifique et à la prise de décision stratégique. Il est titulaire d'une maîtrise en relations internationales avec une spécialisation en diplomatie de l'université Corvinus de Budapest et d'une licence en sécurité internationale et politique de défense de l'Université nationale de l'administration publique. Il a mené des recherches à l'Institut de Varsovie et publié des articles pour le Centre d'études internationales du MIT et la revue *Limen*.



Institut de recherche sur les migrations
Tas Vezér u. 3-7
1113 Budapest Hongrie
Tel. : +36 (70) 216 2656



Caspar Yann

Yann Caspar est un journaliste franco-hongrois et chercheur au Centre d'études européennes du Mathias Corvinus Collegium (MCC) à Budapest. Il est titulaire d'un master en droit de l'Union européenne et d'un diplôme en droit et économie de l'université de Nancy (France). Spécialisé dans les questions politiques, juridiques et économiques en Europe centrale, notamment en Hongrie, il vit à Budapest depuis 2013. Il contribue régulièrement à des médias français et hongrois sur les affaires européennes, la liberté des médias et l'État de droit, et intervient en tant que consultant auprès de journalistes internationaux couvrant la région.



Fondation Mathias Corvinus Collegium
Tas Vezér u. 3-7
1113 Budapest Hongrie
Tel. : +36 (30) 246 4276

Avec la collaboration de :



Jerzy Kwaśniewski

Jerzy Kwaśniewski est président et cofondateur de l'Institut Ordo Iuris, président du Conseil de la Fondation Ordo Iuris et associé gérant du cabinet d'avocats Parchimowicz & Kwaśniewski. Diplômé de l'Université de Varsovie, il a poursuivi ses études à l'Université de Copenhague et à l'Université de Notre Dame. Il est spécialisé dans les litiges civils, les procédures pénales et la protection des droits civils et familiaux. Kwaśniewski a représenté des citoyens et des organisations de la société civile dans des affaires historiques

devant des tribunaux nationaux et internationaux et a conseillé des organisations sur des questions relatives aux droits de l'homme. Il a occupé des fonctions consultatives auprès de quatre ministres polonais de la Justice et est membre de l'Association internationale des chercheurs sur le génocide et de l'Association internationale du barreau. Reconnu comme l'un des avocats les plus influents de Pologne, il a été nommé parmi les « 28 personnes les plus influentes d'Europe en 2021 » par *Politico*.



Ordo Iuris Institute
Zielna 39 00-108
Varsovie, Pologne
Tel. : +48 (793) 569 815

Remerciements particuliers à



Giovanna Micalef

Giovanna Micalef est assistante de recherche au Centre d'études européennes du Mathias Corvinus Collegium (MCC) et étudiante en dernière année de licence en relations internationales à l'université Eötvös Loránd (ELTE), où elle a reçu pendant deux années consécutives la bourse nationale d'études supérieures.



Fondation Mathias Corvinus Collegium
Tas Vezér u. 3-7
1113 Budapest Hongrie
Tel. : +36 (30) 915 3501

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS.....	13
INTRODUCTION	15
PREMIÈRE PARTIE : LES PRINCIPAUX ÉCHECS DE LA POLITIQUE MIGRATOIRE ET D'ASILE DE L'UE ..	19
1) L'activisme judiciaire de la Cour de justice de l'Union européenne.....	19
2) Le carcan juridique de la Convention européenne des droits de l'homme et des Nations unies ...	20
3) Non-refoulement contre sécurité des frontières : le contrôle des frontières est-il légal?.....	22
4) Abus du système d'asile : le rêve avorté du traitement externe	23
5) Échec du retour des migrants illégaux : contraintes juridiques et pays non coopératifs	24
6) Quotas de relocalisation non respectés : solidarité forcée et mouvements secondaires illégaux ...	25
7) Une agence Frontex paralysée : le sabotage de l'agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes	26
8) La passoire Schengen : comment la libre circulation favorise l'immigration clandestine.....	27
9) Le regroupement familial : la générosité excessive de l'UE	28
10) Pas de fonds européens pour les clôtures : les États frontaliers assiégés	30
11) Les ONG contre l'Europe : des militants financés par l'UE qui favorisent l'immigration clandestine	31

**DEUXIÈME PARTIE : PROPOSITIONS CONCRÈTES POUR RENATIONALISER LA POLITIQUE
MIGRATOIRE ET D'ASILE DE L'UE34**

I. Opt-out et dérogations aux cadres juridiques actuels34

Proposition 1. Accorder aux États membres la possibilité d'adhérer ou de se retirer
(opt-in/opt-out) de la politique commune de l'UE en matière de migration et d'asile34

Proposition 2. Insérer dans le traité une « clause de nonobstant » permettant aux États membres
de déroger temporairement à la politique de l'UE en matière d'asile et de migration, à la
demande de leurs parlements nationaux.35

Proposition 3. Suspendre unilatéralement les éléments les plus problématiques de l'acquis
de l'UE si la réforme simplifiée des traités est bloquée.36

Proposition 4. Se retirer de la Cour européenne des droits de l'homme ou suspendre
temporairement son application36

Proposition 5. Déroger au protocole de 1967 de la Convention de Genève.37

**II. Un nouveau paradigme en matière de migration et d'asile : redéfinir de manière radicale les
principes actuels. 38**

Proposition 6. Rétablir la compétence des États membres pour conclure des accords
de réadmission.38

Proposition 7. Conditionner légalement le financement de l'UE à la coopération
effective des pays tiers en matière de migration, en particulier en ce qui concerne
le retour et la réadmission39

Proposition 8. Autoriser la détention de longue durée des migrants en situation
irrégulière en attente d'expulsion39

Proposition 9. Externaliser le traitement des demandes d'asile vers des pays tiers sûrs.40

Proposition 10. Modifier le code frontières Schengen afin de lever les incertitudes juridiques,
notamment en ce qui concerne les demandes abusives de « refoulement »41

11. javaslat: Limiter le droit à la libre circulation au sein de l'espace Schengen
aux citoyens européens41

Proposition 12. Interdire, en règle générale, les demandes d'asile introduites après une entrée illégale sur le territoire de l'Union	42
Proposition 13. Modifier radicalement le cadre des opérations de recherche et de sauvetage (SAR) et interdire toute connivence avec les passeurs et les trafiquants	43
Proposition 14. Priver l'UE de toute compétence en matière de regroupement familial et de politiques d'intégration	43
Proposition 15. Affecter des fonds européens aux infrastructures frontalières, en particulier aux clôtures.	43
III. Reconsidérer le rôle de la société civile	45
Proposition 16. Maintenir Frontex en tant qu'agence destinée à aider les États membres, et non à les contrôler ; supprimer toute présence d'ONG dans les structures internes	45
Proposition 17. Soumettre les organisations bénéficiant de fonds européens à des règles strictes en matière de transparence, de traçabilité et de responsabilité.	45
Proposition 18. Interdire le financement direct ou indirect des organisations qui encouragent ou facilitent l'immigration clandestine	46
DONNÉES CLÉS SUR LA MIGRATION ET L'ASILE (EUROSTAT ET FRONTEx)	47

AVANT-PROPOS

Vous n'êtes peut-être pas intéressé par les questions migratoires, mais les questions migratoires s'intéressent à vous.

Au cours des décennies qui ont suivi la fin de la guerre froide – censée avoir marqué la fin de l'histoire –, les classes dirigeantes du monde développé, tant à droite qu'à gauche, se sont détachées des peuples qu'elles prétendent diriger, ne partageant plus leurs préoccupations, leurs intérêts, leurs passions. L'attachement patriotique à la nation – à l'idée même de nation – est considéré par beaucoup dans les milieux politiques, médiatiques, universitaires, économiques, syndicaux ou encore religieux, au mieux comme dépassé, au pire comme xénophobe et atavique.

Cela a conduit à une perte de confiance culturelle chez ceux qui sont aux commandes, voire à un rejet de l'histoire et des réalisations de leur propre nation et à un renversement de la hiérarchie naturelle des préoccupations. Roger Scruton a qualifié cette valorisation de l'Autre par rapport à soi-même d'« oikophobie ».

Une nation dirigée par des oikophobes serait un problème en toutes circonstances. Mais cette vulnérabilité sociétale survient à un moment où l'Occident est confronté à un défi sans précédent. La baisse constante du coût des communications et des transports, combinée à une croissance démographique rapide dans les pays en développement et à un système d'asile anachronique, a considérablement accru les pressions migratoires, transformant l'immigration en un enjeu existentiel pour les pays du monde développé.

En conséquence, les questions les plus importantes de la politique occidentale ne tournent plus autour des taux d'imposition, des règles en matière de protection sociale ou même de la politique énergétique, aussi importantes que ces questions soient. Au contraire, ce qui est désormais au premier plan, c'est ce que John O'Sullivan, du Danube Institute, appelle la « question nationale » : les frontières, la souveraineté, l'immigration, l'assimilation et la continuité culturelle.

La crise migratoire de 2015 en Europe sous Angela Merkel et l'ouverture de facto des frontières américaines par l'administration Biden ont rendu ces questions encore plus urgentes et ont attiré l'attention des électeurs et des contribuables sur la menace que représente l'immigration massive. La grenouille métaphorique, assise tranquillement dans la casserole d'eau qui chauffe lentement, a déjà sauté hors de l'eau.

Aux États-Unis, cela s'est traduit par l'élection de Donald Trump. Bien que la majorité républicaine au Congrès ne soit pas suffisante pour adopter les changements législatifs nécessaires, la Maison Blanche a pris des mesures administratives énergiques pour rétablir le contrôle de l'immigration. La frontière avec le Mexique a été maîtrisée, des initiatives de grande envergure ont été lancées pour lutter contre la fraude généralisée et, comme l'a indiqué le secrétaire d'État adjoint Christopher Landau en marge de l'Assemblée générale des Nations unies en septembre 2025, l'administration Trump prévoit de « revoir le système d'asile du XXI^e siècle ».

En Europe, ce n'est pas vraiment le cas. Comme l'a souligné le président Trump dans son discours à l'Assemblée générale des Nations unies, « le problème politique numéro un de notre époque » est « la crise de l'immigration incontrôlée ». Il a déclaré sans détour : « Vous détruisez vos pays. Ils sont en train d'être détruits. L'Europe est en grande difficulté... Vos pays vont droit en enfer. »

Bruxelles a pris conscience qu'il fallait agir, mais son pacte européen sur la migration et l'asile de 2024 s'est soldé par un échec, cherchant (à l'instar du projet de loi sur les frontières proposé par les Démocrates en 2024 aux États-Unis) à *rediriger* la migration excessive vers des voies légales plutôt que de *mettre* définitivement *fin* à la migration de masse.

L'incapacité et/ou le refus de l'establishment européen de réduire l'immigration, légale ou illégale, a entraîné une réaction démocratique croissante. Le succès croissant des partis non traditionnels (souvent qualifiés de manière tendancieuse d'« extrême droite ») en Grande-Bretagne, en France, en Allemagne, en Suède, aux Pays-Bas et ailleurs est entièrement dû au refus obstiné des partis établis de mettre fin à la migration de masse – et, dans certains cas, de l'accélérer.

Les pouvoirs en place semblent se réjouir de faire goûter au public les résultats de cette immigration massive : subventions des contribuables pour les « demandeurs d'asile » qui franchissent les frontières, tolérance officielle des crimes horribles commis par les immigrants, poursuites judiciaires contre les autochtones qui expriment leur désaccord. Au-delà du simple vote pour le changement, l'opération « Raise the Colours » (Hissez les couleurs) est un exemple de réaction constructive et saine : des Britanniques ordinaires ont hissé l'Union Jack et la croix de Saint-Georges sur des lampadaires et les peignent sur toutes les surfaces disponibles.

Sans changements politiques décisifs, le mécontentement populaire ne restera pas aussi pacifique. Des émeutes ont déjà éclaté en Irlande, en Angleterre, en Espagne et aux Pays-Bas contre les exactions des migrants, et les discussions sur une guerre civile imminente sont devenues monnaie courante. L'Europe se précipite vers un avenir qui pourrait faire passer les troubles en Irlande du Nord pour des vacances d'été.

C'est dans ce contexte que ce rapport du MCC et du MRI est si opportun et important. Si ses recommandations peuvent sembler radicales à ceux qui rêvent aux paroles de la chanson « Imagine » de John Lennon, elles constituent en réalité une réponse modérée à la crise actuelle. Ne pas adopter les remèdes fermes mais sensés décrits dans ce rapport ne fera qu'entraîner une perte de légitimité, une aliénation accrue des peuples européens et davantage de violence.

Le vice-président américain JD Vance a demandé aux participants à la Conférence sur la sécurité de Munich au début de l'année 2025 : « Combien de fois devons-nous subir ces revers effroyables avant de changer de cap et d'emmener notre civilisation commune dans une nouvelle direction ? »

Ce rapport propose une telle nouvelle direction. Les dirigeants européens seraient bien avisés de la suivre.

Mark Krikorian
Directeur exécutif du Center for Immigration Studies (CIS)

INTRODUCTION

En ce qui concerne les compétences partagées, le principe de subsidiarité est clair : « *l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union.* »¹ Cela vaut-il pour la migration et l'asile ? Trente ans après la mise en place d'une politique commune en matière de migration, peut-on véritablement affirmer que l'Union européenne (UE) est mieux placée que ses États membres pour atteindre les objectifs fixés dans les traités de l'UE ? Plus concrètement, le niveau européen est-il le plus approprié pour contrôler les frontières, renvoyer les migrants illégaux, conclure des accords de réadmission, empêcher que l'asile ne devienne un moyen de fraude migratoire ou définir les conditions du regroupement familial ? La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) aide-t-elle ou entrave-t-elle les États membres dans la réalisation des objectifs du traité ?

Ces questions sont malheureusement rhétoriques, car les trente dernières années ont montré que la politique européenne en matière de migration et d'asile était un échec total. À tel point que la crise migratoire, avec ses implications en matière de sécurité, ses charges financières et son impact culturel, est sans doute devenue la question politique la plus urgente pour les électeurs européens. Et à juste titre.

UNE SITUATION MIGRATOIRE SANS PRÉCÉDENT

Le bilan des trente dernières années est en effet désastreux, et la situation à laquelle l'Europe est actuellement confrontée est d'une gravité sans précédent. Comme le souligne la stratégie de sécurité nationale des États-Unis, l'Europe pourrait être « méconnaissable d'ici 20 ans ou moins » et risque « l'effacement de sa civilisation ».²

D'un point de vue quantitatif, les chiffres parlent d'eux-mêmes. Alors que le taux de natalité de l'UE s'effondre depuis des décennies, sa population totale continue de croître inexorablement, sous l'effet de flux migratoires toujours plus importants. Au 1er janvier 2025, la population de l'UE s'élevait à 450,4 millions d'habitants, soit 1 070 702 de plus que l'année précédente. Selon la Commission européenne, « *la croissance démographique observée peut être largement attribuée à l'augmentation des mouvements migratoires à la suite de la pandémie de COVID-19* », et elle note en outre que « *depuis 2012, le solde naturel négatif (plus de décès que de naissances) de la population de l'UE a été compensé par un solde migratoire positif* »³. La conclusion est évidente : les données officielles de la dernière décennie montrent clairement que les flux migratoires ont augmenté de manière constante.

Dans le seul domaine de la protection internationale, l'UE a accueilli 8,5 millions de demandeurs d'asile au cours de la dernière décennie, soit l'équivalent de la population du quinzième État membre le plus peuplé de l'Union.

¹ Traité sur l'Union européenne (Version consolidée), Titre 1, Dispositions communes, article 5.

² Stratégie de sécurité nationale des États-Unis d'Amérique, novembre 2025, p. 25.

³ Eurostat, La population de l'UE augmente à nouveau après deux années de baisse, 11 juillet 2023, <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/w/edn-20230711-1>, consulté le 23 octobre 2025 [la même date d'accès s'applique à tous les sites web mentionnés ci-dessous dans le présent rapport – note de l'éditeur].

Parallèlement, le nombre d'entrées illégales fluctue mais ne montre aucun signe de ralentissement : selon Eurostat, 7,4 millions de personnes sont entrées illégalement sur le territoire de l'UE depuis 2014, tandis que seul un quart environ des migrants en situation irrégulière sont éloignés du sol européen. Les chiffres de la migration légale sont encore plus révélateurs de l'ampleur de ces mouvements : entre 2013 et 2023, environ 29 millions de premiers titres de séjour ont été accordés dans l'UE, soit environ 6,5 % de sa population. Par exemple, en 2023, Eurostat indique que sur les 25,2 millions de permis de séjour valides, environ 2,1 millions ont été délivrés à des ressortissants marocains, 2 millions à des citoyens turcs, 1,5 million à des Ukrainiens et 1,1 million à des ressortissants chinois. Au total, les permis accordés aux dix principaux ressortissants de pays non membres de l'UE en 2023 s'élevaient à environ 11,9 millions, ce qui correspond à environ 2,6 % de la population de l'UE⁴.

D'un point de vue qualitatif, les chiffres ne sont guère plus encourageants, révélant un échec manifeste de l'intégration. En 2024, le taux d'emploi des ressortissants de pays tiers restait en moyenne inférieur de 21 points à celui des citoyens de l'UE, atteignant même 27 % en Autriche⁵. De plus, la proportion de ressortissants de pays tiers exposés au risque de pauvreté est, en moyenne, supérieure de 25 % à celle des ressortissants de leur pays d'accueil⁶. Si l'on considère que les pays d'Europe occidentale sont beaucoup plus touchés par l'immigration que ceux d'Europe centrale et orientale, on comprend mieux les pressions sociales et économiques auxquelles ces sociétés sont confrontées. À cela s'ajoute la détérioration de la sécurité et l'augmentation de la criminalité directement liée à l'immigration : une question à la fois sensible et indéniable à la lumière des statistiques officielles, en particulier en ce qui concerne les agressions sexuelles et les agressions violentes.

L'URGENCE D'UN NOUVEAU PARADIGME

Le phénomène migratoire contemporain est unique tant par son ampleur que par sa nature. Il a profondément évolué depuis la seconde moitié du XXe siècle et ne ressemble guère aux flux migratoires d'après-guerre qui ont inspiré la création des cadres juridiques et institutionnels internationaux. Aujourd'hui, l'architecture politique et juridique qui régit la migration et l'asile est totalement décalée par rapport aux réalités actuelles et doit donc être repensée et modernisée en profondeur. Cette réévaluation est d'autant plus urgente que les migrations économiques à grande échelle sont appelées à s'intensifier sous l'effet combiné de plusieurs facteurs qui se renforcent mutuellement : la disponibilité croissante des moyens de mobilité, la crise démographique dans les pays du Nord et l'érosion progressive des structures sociales traditionnelles qui limitent la mobilité dans les pays du Sud.

En conséquence, la migration est passée d'un phénomène périodique, temporaire et limité à un processus permanent d'une ampleur sans précédent. Ce qui était autrefois principalement abordé sous l'angle du droit humanitaire est désormais de plus en plus considéré comme une question de sécurité nationale. Comme l'observe Kelly M. Greenhill dans *Weapons of Mass Migration: Forced Displacement, Coercion, and Foreign Policy*⁷, la migration peut être délibérément instrumentalisée comme un outil de coercition dans les relations internationales. En effet, la

⁴ Eurostat, *Tous les permis valides par motif, durée de validité et nationalité au 31 décembre de chaque année*, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_resvalid/default/table?lang=en.

⁵ Eurostat, *Taux d'emploi par nationalité*, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsa_ergan__custom_17792614/default/table.

⁶ Eurostat, *Méthodologie des statistiques de l'UE sur le revenu et les conditions de vie (EU-SILC) - personnes exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale*, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_statistics_on_income_and_living_conditions_\(EU-SILC\)_methodology_-_people_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion&oldid=199609](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_statistics_on_income_and_living_conditions_(EU-SILC)_methodology_-_people_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion&oldid=199609)

⁷ Greenhill, K. M., *Weapons of Mass Migration: Forced Displacement, Coercion, and Foreign Policy*. Cornell University Press., 2010, Disponible à l'adresse : <http://www.jstor.org/stable/10.7591/j.ctt7v70q>.

manipulation des mécanismes de protection internationale et des normes relatives aux droits de l'homme par les trafiquants, les passeurs et même les gouvernements a transformé la migration à la fois en une arme politique et en une entreprise criminelle lucrative.

Il ne fait aucun doute que la migration au XXI^e siècle n'a plus rien à voir avec celle d'il y a cinquante ans. Par conséquent, le cadre juridique existant est devenu obsolète et doit être réévalué, adapté et transformé. Les principes fondamentaux tels que le non-refoulement, la Convention de Genève de 1951 (et son Protocole de 1967) et la Convention européenne des droits de l'homme ne doivent plus être considérés comme des dogmes intouchables. Ces instruments, conçus dans un contexte historique très différent, sont devenus au cours des dernières décennies des menaces potentielles pour la stabilité et la sécurité des États européens. Il est donc légitime de se demander si le paradigme juridique actuel reste applicable. En vertu de l'article 62 de la Convention de Vienne sur le droit des traités (*rebus sic stantibus*), les obligations internationales peuvent cesser de s'appliquer lorsque les circonstances qui les ont initialement justifiées ont fondamentalement changé. C'est sans aucun doute le cas aujourd'hui en matière de migration et d'asile.

Un cadre juridique renouvelé doit reconnaître la migration comme une menace potentielle pour la sécurité et l'évaluer sous l'angle de la défense nationale. Une telle perspective pourrait invoquer l'article 51 de la Charte des Nations unies (le droit inhérent à la légitime défense individuelle ou collective) ou l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme (suspension temporaire de certains droits en temps de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie et de la nation). Si le recours à la force peut être justifié en cas de légitime défense, alors *a fortiori*, la suspension temporaire, voire la révision permanente, des obligations internationales devenues préjudiciables à la sécurité nationale doit être considérée comme légitime.

Il est donc temps de repenser courageusement les règles internationales obsolètes en matière de migration et d'asile, de les adapter à des circonstances fondamentalement nouvelles et de permettre aux États européens de se libérer d'un cadre juridique devenu une contrainte existentielle. La première étape de ce processus devrait consister à reconsidérer – et, si nécessaire, à révoquer – la compétence de l'Union européenne dans les domaines de la politique migratoire et d'asile.

REPRENDRE LE CONTRÔLE

Bruxelles, avec ses retards, son manque d'ambition, sa rigidité idéologique, son inefficacité chronique et sa jurisprudence permissive et tentaculaire, est largement tenue pour responsable de l'impasse actuelle. La migration et l'asile sont des compétences partagées entre l'Union européenne et ses États membres, et la responsabilité de cet échec profond ne peut donc incomber uniquement à Bruxelles. Pourtant, la centralisation de ces politiques s'est avérée inefficace, agissant comme un carcan juridique et politique pour les gouvernements nationaux – un carcan que les États membres eux-mêmes invoquent souvent pour se soustraire à leurs responsabilités. Ce cercle vicieux de désengagement a entraîné une paralysie, exacerbé les tensions sociales et ethniques, durci l'opinion publique et même permis que les flux migratoires soient utilisés comme des instruments de géopolitique hybride.

La méfiance à l'égard de l'Union est encore renforcée par la position exceptionnelle dont bénéficient le Danemark et l'Irlande. En vertu des protocoles n° 21 et n° 22 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ces deux pays bénéficient depuis des décennies de dérogations étendues au titre V du traité. La portée de ce privilège

est remarquablement large, voire absolue. En vertu de l'article 2 des deux protocoles, le Danemark et l'Irlande ne sont pas liés par l'acquis communautaire dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, y compris le traité lui-même, le droit dérivé, la jurisprudence de la Cour de justice européenne et les obligations internationales qui lient l'Union. Cette autonomie exceptionnelle a permis au gouvernement social-démocrate danois de remodeler radicalement la politique migratoire conformément à la volonté démocratique de son électorat. Sans surprise, plusieurs États membres réclament désormais ouvertement le même droit d'adapter leurs politiques migratoires à leur situation nationale.

Contrairement à une idée reçue très répandue, le principe de subsidiarité n'est pas unidirectionnel : rien dans les traités n'empêche les États membres de récupérer des compétences lorsque l'Union ne parvient manifestement pas à les exercer efficacement. Si la supervision de l'UE n'offre aucun avantage clair par rapport à la compétence nationale, et si deux États membres bénéficient déjà de dérogations importantes, pourquoi ne pas franchir la prochaine étape logique ? Pourquoi ne pas rééquilibrer les compétences en permettant aux États membres qui le souhaitent de participer par le biais d'un mécanisme d'opt-in/opt-out, plutôt que d'adopter un énième « pacte sur les migrations » voué à devenir obsolète avant même sa mise en œuvre ? Pourquoi ne pas donner aux États membres, après trois décennies d'échecs de Bruxelles, la possibilité de déterminer leur propre niveau de coopération ? Pourquoi ne pas envisager une dérogation temporaire et unilatérale sur le modèle de la « clause dérogatoire » canadienne ? Et pourquoi ne pas envisager de permettre aux États membres, de manière sélective ou temporaire, de déroger à certaines dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme ou de la Convention de Genève, qui limitent actuellement l'efficacité de la lutte contre l'immigration clandestine ? Les propositions 1 à 5 du présent rapport apportent des réponses concrètes à ces questions.

La redistribution des compétences et la possibilité de déroger partiellement ou totalement aux cadres existants permettraient de réévaluer en profondeur des politiques migratoires devenues anachroniques, contre-productives et préjudiciables. Les interprétations extensives du non-refoulement, les pratiques actuelles en matière de regroupement familial, l'extension de la libre circulation aux ressortissants de pays tiers, les protections accordées aux délinquants étrangers et le droit automatique de demander l'asile sur le sol européen ont collectivement vidé de son sens le contrôle des frontières. Ces « dogmes » bien ancrés doivent être réexaminés et révisés. Les propositions 6 à 15 fournissent des recommandations pratiques pour guider ces réformes.

Enfin, le moment est venu de s'attaquer au rôle très controversé de la « société civile », c'est-à-dire des organisations souvent financées par des fonds publics qui contournent régulièrement la loi, facilitent la migration irrégulière et, parfois, coopèrent avec les réseaux de traite des êtres humains sous le couvert de l'humanitaire. Le présent rapport avance donc trois propositions audacieuses et pragmatiques (16 à 18) pour affronter et résoudre ces obstacles structurels.

La crise migratoire à laquelle l'Europe est confrontée est d'une gravité sans précédent, et le statu quo actuel est aussi obsolète qu'insoutenable. Cette situation difficile exige des mesures urgentes, décisives et efficaces : précisément le type de mesures proposées dans le présent rapport. Cependant, une telle réforme ne sera possible que si les États membres reprennent, une fois pour toutes, le contrôle de la politique migratoire et d'asile à l'Union européenne.

Une fois pour toutes, il faut reprendre le contrôle.

PREMIÈRE PARTIE : LES PRINCIPAUX ÉCHECS DE LA POLITIQUE MIGRATOIRE ET D'ASILE DE L'UE

1) L'activisme judiciaire de la Cour de justice de l'Union européenne

La tendance de la Cour de justice de l'UE (CJUE) à outrepasser son mandat et à adopter un activisme judiciaire est évidente en matière de migration et d'asile. Avec l'intention déclarée d'interpréter les traités de l'UE de manière téléologique⁸, la Cour crée souvent le droit, au lieu de l'appliquer, allant bien au-delà de ses prérogatives. En matière de migration et d'asile, il existe d'innombrables exemples de cet abus de compétences, les juges agissant davantage comme des législateurs et imposant aux États membres une interprétation idéologique des directives fondée sur les droits de l'homme et le « dogme » de l'intégration européenne.

Un exemple flagrant de cet activisme est le système de Dublin, utilisé pour attribuer la responsabilité des demandes d'asile aux États membres. Dans l'arrêt *NS et ME* (2011)⁹, la Cour a exigé la suspension des transferts d'asile vers un État membre présentant des « déficiences systémiques », introduisant ainsi une obligation qui allait au-delà du texte du règlement Dublin II.¹⁰ Cette logique a été renforcée dans l'affaire *Jawo* (2019)¹¹, la CJUE ayant jugé que le risque de détresse extrême suffisait à lui seul à empêcher un transfert, privant ainsi le mécanisme de son caractère automatique. Dans l'affaire *CK* (2017)¹², elle a encore étendu la protection en interdisant le transfert d'un demandeur gravement malade, même en l'absence de défaillances systémiques.

Un autre exemple frappant de l'extension unilatérale du mandat de la CJUE concerne le mécanisme de relocalisation. Dans l'affaire *Slovaquie et Hongrie c. Conseil* (2017)¹³, la Cour a validé le mécanisme de relocalisation obligatoire introduit en 2015. Ce faisant, elle a lié juridiquement le principe de solidarité de l'article 80 TFUE¹⁴ à ce mécanisme. Auparavant, ce principe ne servait que de ligne directrice politique. Transformer un principe politique en principe juridique modifie considérablement la volonté initiale des États membres et leur impose une obligation qui n'a jamais été acceptée.

⁸ Voir Koen Lenaerts et José A. Gutiérrez-Fons, *Les méthodes d'interprétation de la Cour de justice de l'Union européenne* (Bruxelles : Larcier, 2020), 214 p.

⁹ Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), affaire C-411/10, N.S. c. Secretary of State for the Home Department, arrêt du 21 décembre 2011, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:62010CJ0411>.

¹⁰ Conseil de l'Union européenne, règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers (règlement Dublin II), 2003, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2003/343/oj/eng>.

¹¹ Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), arrêt de la Cour (grande chambre) du 19 mars 2019, *Jawo c. Bundesrepublik Deutschland*, affaire C-163/17, 2019, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=211803>.

¹² Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), arrêt de la Cour (grande chambre) du 7 juin 2016, *C. K. et autres c. Republika Slovenija*, affaire C-578/16 PPU, 2016, <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-578/16PPU>.

¹³ Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), arrêt de la Cour (grande chambre) du 6 septembre 2017, *République slovaque et Hongrie c. Conseil de l'Union européenne, affaires jointes C-643/15 et C-647/15*, 2017, <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/cjeu-joined-cases-c-64315-and-c-64715-slovak-republic-and-hungary-v-council-european-union-6>.

¹⁴ « Les politiques de l'Union définies dans le présent chapitre et leur mise en œuvre sont régies par le principe de solidarité et de partage équitable des responsabilités, y compris leurs implications financières, entre les États membres. Chaque fois que nécessaire, les actes de l'Union adoptés en vertu du présent chapitre contiennent des mesures appropriées pour donner effet à ce principe. »

La jurisprudence de la CJUE en matière de statut de réfugié et de protection subsidiaire illustre également cette approche. Dans l'affaire *Elgafaji* (2009)¹⁵, la CJUE a étendu la protection offerte par la directive 2004/83¹⁶ en reconnaissant le droit de séjour en cas de violence aveugle liée à un conflit armé, bien au-delà des critères de la Convention de Genève. L'immigration familiale et les droits sociaux constituent un autre domaine d'intervention. L'arrêt *Chakroun* (2010)¹⁷ a par exemple restreint le contrôle des ressources imposé par les États pour le regroupement familial, élargissant ainsi le champ d'application de la directive 2003/86. Par ailleurs, l'arrêt *K. et A.* (2015)¹⁸ a confirmé le renforcement de la protection de ce droit contre les obstacles procéduraux.

Enfin, la Cour est intervenue de manière décisive sur les questions de détention et d'éloignement. Dans l'affaire *Kadzoev* (2009)¹⁹, elle a fixé des limites strictes à la durée maximale de détention des ressortissants étrangers prévue par la directive dite « retour ». Dans les affaires *Achughbabian* (2011)²⁰ et *Celaj* (2015)²¹, elle a également réduit la possibilité pour les États de recourir à des sanctions pénales pour punir le séjour illégal, établissant la primauté de la logique administrative européenne sur l'application de la loi au niveau national.

Ce ne sont là que les pires exemples parmi tant d'autres qui confirment la tendance de la CJUE à élargir la portée des droits, à imposer des principes juridiques artificiels et à restreindre la marge de manœuvre des États membres. En conséquence, les États membres ont une capacité limitée, voire inexistante, de modifier les règles actuelles en matière de migration, malgré le mandat démocratique clair qui leur est confié à cet effet. Il est donc indispensable de s'attaquer à cet activisme judiciaire qui scelle dans le marbre les politiques actuelles en matière de migration et d'asile, malgré leurs lacunes structurelles.

2) Le carcan juridique de la Convention européenne des droits de l'homme et des Nations Unies

Les contrôles aux frontières des États membres sont largement contraints par des normes internationales dites « protectrices », issues à la fois de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et du système des Nations Unies (Convention de Genève de 1951 et Protocole de 1967). Ces instruments, interprétés de manière dynamique, imposent aux États des obligations qui restreignent également leur marge de manœuvre politique en matière de politique d'asile et de migration.

La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a donné une portée considérable au principe de non-refoulement, en le liant à l'article 3 de la CEDH (interdiction de la torture et des traitements inhumains). Dans l'affaire *Soering c. Royaume-Uni* (1989)²², elle a jugé que l'extradition vers les États-Unis pouvait exiger une action de la part du Royaume-Uni en raison du « phénomène du couloir de la mort » aux États-Unis. Ce raisonnement

¹⁵ Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), arrêt de la Cour (grande chambre) du 3 décembre 2008, *Elgafaji c. Staatssecretaris van Justitie*, affaire C-465/07, 2008, <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-465/07>.

¹⁶ Conseil de l'Union européenne, directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de cette protection (directive « qualification »), 2004, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2004/83/oj/eng>.

¹⁷ Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), arrêt de la Cour (grande chambre) du 17 février 2009, *Chakroun c. Minister van Buitenlandse Zaken*, affaire C-578/08, 2009, <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-578/08>.

¹⁸ Affaire C-153/14, *Minister van Buitenlandse Zaken c. K et A*, 9 juillet 2015 <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-153/14>.

¹⁹ Affaire C-357/09, *PPU Kadzoev*, 30 novembre 2009, <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-357/09>.

²⁰ Affaire C-329/11, *Achughbabian c. Préfet du Val-de-Marne*, 6 décembre 2011, <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-329/11>.

²¹ Affaire C-290/14, *Skerdjan Celaj*, 1er octobre 2015, <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-290/14>.

²² Affaire *Soering c. Royaume-Uni*, requête n° 14038/88, 7 juillet 1989, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57619>.

nement a été transposé aux flux migratoires. Ainsi, dans *l'affaire M.S.S. c. Belgique et Grèce* (2011)²³, la Cour a condamné la Belgique pour avoir transféré un demandeur d'asile vers la Grèce, en raison de ses défaillances systémiques qui rendaient l'application du règlement de Dublin contraire à l'article 3 de la CEDH. Par ailleurs, dans *l'affaire Hirsi Jamaa c. Italie* (2012)²⁴, elle a jugé que le refoulement collectif de migrants interceptés en mer constituait une violation de la Convention, imposant aux États l'obligation d'examiner les demandes individuellement, même dans le contexte de passages massifs de migrants.

La CEDH a également étendu le champ d'application de l'article 8 de la CEDH (droit au respect de la vie privée et familiale) à l'éloignement des ressortissants étrangers. Dans les affaires *Boultif c. Suisse* (2001)²⁵ et *Üner c. Pays-Bas* (2006)²⁶, la Cour a défini des critères stricts limitant l'expulsion des étrangers condamnés au nom de la protection de leur vie familiale. Ainsi, même dans des situations touchant à la sécurité intérieure, les États voient leur marge d'appréciation réduite. Même si cette approche extensive a été légèrement corrigée par l'arrêt *N.D. et N.T. c. Espagne* (2020)²⁷, la jurisprudence de la CEDH constitue un carcan pour la souveraineté fondamentale des États membres en matière de protection et de contrôle de leurs frontières. De plus, dans *l'affaire Zana Sharafane c. Danemark* (2024)²⁸, la Cour interdit aux États d'expulser des criminels pour une durée limitée s'ils n'ont pas la garantie de pouvoir revenir.

Au niveau des Nations Unies, la Convention de Genève de 1951 débouche sur une situation similaire. Ce texte, qui était initialement limité aux réfugiés européens d'après-guerre et aux événements antérieurs au 1er janvier 1951, permettait aux États de limiter leurs engagements à des situations exceptionnelles. Cependant, le Protocole de 1967²⁹ a supprimé ces limitations, rendant le régime applicable de manière universelle et intemporelle. Depuis lors, tous les signataires doivent reconnaître le statut de réfugié et se conformer à l'article 33 (non-refoulement)³⁰ sans aucune réserve contextuelle. Ce changement transforme une obligation circonstancielle en un engagement indéfini et universel, qui prive les gouvernements de la possibilité d'adapter leurs politiques d'asile aux réalités géopolitiques. Ce qui était censé être un filet de sécurité temporaire est devenu un carcan permanent, empêchant les États d'ajuster souverainement leurs réponses aux flux migratoires. La Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques sont également problématiques dans la mesure où ils consacrent le principe de non-refoulement d'une manière qui rend illégale la surveillance des frontières.

L'effet combiné de la CEDH et du Protocole de 1967 est de transformer la souveraineté en matière de migration en une compétence résiduelle et conditionnelle. Les États ne peuvent plus organiser librement l'entrée sur leur territoire ni procéder facilement à des expulsions, ce qui rend le contrôle des frontières de facto impossible et illégal.

²³ Affaire *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, requête n° 30696/09, 21 janvier 2011, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-103050>.

²⁴ Affaire *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, requête n° 27765/09, 23 février 2012, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-109231>.

²⁵ Affaire *Boultif c. Suisse*, requête n° 54273/00, 2 août 2001, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-59621>.

²⁶ Affaire *Üner c. Pays-Bas* [GC], requête n° 46410/99, 18 octobre 2006, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-77724>.

²⁷ Affaire *N.D. et N.T. c. Espagne*, requêtes 8675/15 et 8697/15, 13 février 2020, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-201353>.

²⁸ Affaire *Zana Sharafane c. Danemark*, requête n° 5199/23, 12 novembre 2024, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#?i=001-222001-237598%22>.

²⁹ Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), *La Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et le Protocole de 1967*, février 2025, <https://www.unhcr.org/sites/default/files/2025-02/1951-refugee-convention-1967-protocol.pdf>.

³⁰ Article 33(1) de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés :

« Aucun État contractant n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié vers les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques. »

3) Non-refoulement ou sécurité des frontières : le contrôle des frontières est-il légal ?

L'une des graves lacunes de la gouvernance migratoire de l'UE est la confusion juridique et opérationnelle aux frontières extérieures causée par le principe de non-refoulement.³¹ Le non-refoulement – l'interdiction de renvoyer une personne dans un pays où elle risque de subir des préjudices – est une obligation humanitaire fondamentale et la pierre angulaire de la Convention de Genève. Mais son application généralisée empêche désormais le contrôle élémentaire des frontières. Les gardes-frontières sont pris entre deux impératifs contradictoires : ils doivent empêcher les entrées illégales afin de préserver la souveraineté nationale, mais s'ils refoulent les migrants sans traiter leurs demandes d'asile, ils risquent d'être accusés de « refoulements » et de renvois illégaux.³² En effet, un garde-frontière ne peut aujourd'hui être certain que le refus d'entrée d'une personne qui franchit illégalement la frontière ne sera pas jugé ultérieurement comme une violation du droit international.

Des cas concrets illustrent ce dilemme. En Grèce, les forces frontalières chargées de gérer les flux massifs depuis la Turquie ont été dénoncées par des ONG et des agences de l'UE pour avoir prétendument refoulé des migrants en mer ou à travers le fleuve Evros.³³ Les agents grecs affirment pourtant qu'ils essaient simplement de gérer les afflux incontrôlables orchestrés par les passeurs, dans des conditions où il est impossible de procéder à un contrôle individuel. De manière similaire, en Croatie, pendant les années d'afflux massif, des policiers qui tentaient de repousser des migrants en provenance de Bosnie ont été filmés et accusés de brutalité, même si les autorités insistent sur le fait que sans une action ferme, leur frontière serait submergée.³⁴ En Hongrie, la police est régulièrement critiquée par des ONG étrangères et nationales pour avoir endigué les flux illégaux à la frontière.³⁵ Dans tous les cas, les responsables nationaux sont abandonnés par Bruxelles et doivent prendre des décisions sans directives claires. S'ils laissent tout le monde entrer, ils perdent le contrôle de la frontière ; s'ils refoulent les migrants, ils s'exposent à des poursuites judiciaires et à la condamnation morale. Cette situation confuse et paradoxale démoralise le personnel de contrôle des frontières et avantage les migrants illégaux, les passeurs et les trafiquants.

Jusqu'à présent, les institutions européennes ont exacerbé cette confusion au lieu de la résoudre. La Commission européenne et le Parlement européen critiquent fréquemment les États membres et Frontex, mais n'ont pas réussi à établir un cadre clair pour gérer les arrivées massives de migrants illégaux d'une manière qui concilie la sécurité et les obligations en matière d'asile.³⁶ Les tribunaux sont intervenus contre les mesures nationales sans proposer d'alternatives, ce qui a encore brouillé les pistes.³⁷ Le Conseil européen, qui représente les États membres, a insisté pour que des solutions viables soient trouvées, telles que des procédures

³¹ Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), *Le principe de non-refoulement en droit international des droits de l'homme*, 2018, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Migration/GlobalCompactMigration/ThePrincipleNon-RefoulementUnderInternationalHumanRights-Law.pdf>.

³² Commission européenne, *Refoulement*, Glossaire du réseau européen des migrations sur l'asile et les migrations, https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/push-back_en.

³³ Amnesty International, *Grèce : violence, mensonges et refoulements*, 2021, <https://www.amnesty.at/media/8529/amnesty-report-greece-violence-lies-and-push-backs.pdf>.

³⁴ Centre européen pour les droits constitutionnels et humains (ECCHR), *Refoulements illégaux et violences à la frontière en Croatie : fiche d'information*, février 2023, https://www.ecchr.eu/fileadmin/user_upload/ECCHR_Croatia_factsheet_February_2023.pdf.

³⁵ À propos de la Hongrie, *Les informations faisant état de brutalités commises par la police hongroise à l'encontre de migrants sont fausses*, 14 juin 2016, <https://abouthungary.hu/news-in-brief/reports-of-brutality-by-hungarian-police-towards-migrants-are-untrue>.

³⁶ Parlement européen, *Lutter contre les refoulements aux frontières extérieures de l'UE*, note d'information du Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2022, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/738191/EPRS_BRI\(2022\)738191_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/738191/EPRS_BRI(2022)738191_EN.pdf).

³⁷ Ibid.

de contrôle rapide aux frontières, afin de garantir le respect du principe de non-refoulement sans pour autant rendre les frontières indéfendables.³⁸ Tant que ces réformes ne seront pas mises en œuvre, l'ambiguïté actuelle continuera à paralyser la protection légale des frontières et à encourager les passeurs qui exploitent les faiblesses du système.

4) Abus du système d'asile : le rêve avorté du traitement externe

Le système d'asile européen est devenu une porte ouverte à l'immigration clandestine, une situation que l'UE n'a pas réussi à changer car l'asile reste un processus strictement territorial. En vertu des règles actuelles, toute personne qui foule le sol de l'UE peut demander l'asile. Ainsi, les migrants clandestins cherchent à atteindre physiquement l'Europe, souvent par l'intermédiaire de passeurs, afin de demander une protection même s'ils n'y ont pas droit.³⁹ Une fois les migrants sur le territoire de l'UE, il n'y a ainsi plus moyen de traiter les demandes à l'extérieur de ce territoire. La solution la plus prometteuse à ce problème réside dans l'« externalisation » de l'asile, qui consiste à traiter les demandes dans des pays tiers sûrs avant l'entrée en Europe. Cela permettrait à l'UE de filtrer les véritables réfugiés et de dissuader fortement les migrants économiques de payer des milliers d'euros à des passeurs et de se lancer dans un trajet vers l'UE pouvant s'avérer périlleux et dangereux. Dans la pratique, cela est cependant impossible en vertu du droit de l'UE, comme le montre clairement l'accord entre l'Italie et l'Albanie.⁴⁰ Pire encore, la CJUE a condamné la Hongrie à une amende journalière totalement disproportionnée d'un million d'euros pour avoir imposé aux demandeurs d'asile de présenter leur demande depuis un pays tiers. En conséquence, l'asile est devenu une porte dérobée majeure pour l'immigration clandestine en Europe, même si la plupart des demandeurs (60 %) ne remplissent finalement pas les conditions requises pour bénéficier d'une protection internationale.⁴¹

Les tentatives visant à briser ce schéma sont au point mort. La délocalisation des demandes d'asile est discutée depuis des années, mais n'a jamais été mise en œuvre, car bloquée par des obstacles juridiques et une résistance politique.⁴² Selon la loi, une personne doit se trouver sur le sol européen pour déposer une demande d'asile, ce qui exclut tout examen préalable à l'extérieur. Même les nouvelles propositions visant à accélérer les « procédures aux frontières » exigent toujours que les migrants arrivent d'abord aux frontières en question. Le système reste donc réactif : l'Europe doit admettre toute personne qui atteint son territoire et demande l'asile, et ce n'est qu'ensuite qu'elle détermine si cette personne remplit réellement les conditions requises pour bénéficier d'une protection.

Les conséquences de ce piège sont évidentes aux frontières extérieures de l'Europe. Dans des pays comme l'Italie, la Grèce et l'Espagne, des dizaines de milliers de personnes arrivent illégalement chaque année et

³⁸ Centre de politique européenne (EPC) et Fondation européenne d'études progressistes (FEPS), *La nouvelle procédure de contrôle et de frontière : vers un processus migratoire sans heurts ?*, Étude politique n° 66, juin 2024, https://epc.eu/content/FEPS-Policy_Study_-The_New_Screening_and_Border_Procedure-DP_66_9.pdf.

³⁹ Médecins Sans Frontières (MSF), *Obstacle Course to Europe: A Policy-Made Humanitarian Crisis at EU Borders*, 2016, https://www.msf.org/sites/default/files/msf_obstacle_course_to_europe_0.pdf.

⁴⁰ Parlement européen, *Traitement extraterritorial des demandes d'asile*, note d'information du Service de recherche du Parlement européen (EPRS), juillet 2025, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/757609/EPRS_BRI\(2024\)757609_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/757609/EPRS_BRI(2024)757609_EN.pdf).

⁴¹ Conseil européen sur les réfugiés et les exilés (ECRE), *Statistiques sur l'asile et la migration dans l'UE : briefing* 2020, juin 2020, <https://ecre.org/wp-content/uploads/2020/06/Statistics-Briefing-ECRE.pdf>.

⁴² Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), *L'externalisation de la protection européenne des réfugiés : évaluation juridique, pratique et politique des propositions actuelles*, Commentaire SWP n° 13, mars 2024, https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2024C13_EuropeanRefugeeProtection.pdf.

demandent immédiatement l'asile.⁴³ Seule une minorité obtient finalement le statut de réfugié (environ 20 à 25 % en Italie)⁴⁴ mais, en raison de l'échec des rapatriements, presque tous restent pendant toute la durée de leur procédure, et la plupart de ceux qui sont rejetés ne repartent jamais. Il en résulte que les États membres dépensent des ressources conséquentes pour héberger et traiter des personnes qui, dans la plupart des cas, ne fuient ni la persécution ni la guerre. Par ailleurs, comme de nombreux arrivants ne possèdent aucun document, les autorités peuvent difficilement vérifier leur identité ou leur origine. Parmi ceux qui exploitent ces lacunes juridiques figurent des individus non qualifiés qui commettent par la suite des crimes graves, y compris des actes de terrorisme, au sein de l'UE. En effet, le simple fait d'atteindre le sol de l'UE et de demander l'« asile » garantit au mieux une entrée et une aide temporaires, et au pire un séjour illégal mais permanent, ce qui incite fortement à abuser du système.

Cette faille compromet l'intégrité du système d'asile européen. Les véritables réfugiés se retrouvent mélangés à une grande proportion de demandeurs opportunistes, frauduleux, voire criminels, ce qui détruit toute confiance des citoyens européens dans le système. Le Conseil européen a d'ailleurs sonné l'alarme, expliquant que ce statu quo était intenable, mais les autres institutions de l'UE n'ont mis en place aucun mécanisme permettant de distinguer les réfugiés de bonne foi des opportunistes. Les États membres soutiennent de plus en plus que l'UE ne devrait admettre que les réfugiés déjà vérifiés (par exemple via le système de réinstallation des Nations unies) au lieu d'accepter un nombre illimité de demandes sur place. Tant que ce changement n'aura pas été opéré, la procédure d'asile restera une faille exploitée par les passeurs et constituera en fait un « laissez-passer » pour entrer en Europe.⁴⁵

Une donnée souligne bien la gravité de la situation : entre 2014 et 2024, l'UE a accueilli 8,5 millions de primo-demandeurs d'asile, un nombre qui, s'il était considéré comme la population d'un nouvel État membre, en ferait le 15e plus grand de l'Union.⁴⁶

5) Échec du retour des migrants illégaux : contraintes juridiques et pays non coopératifs

L'un des échecs les plus flagrants de la politique migratoire de l'UE est le taux de retour extrêmement faible des demandeurs d'asile déboutés et des migrants illégaux. Les migrants n'ayant pas le droit de rester sur le territoire de l'UE devraient être renvoyés dans leur pays d'origine. Or, dans la pratique, cela se produit rarement. À l'heure actuelle, seuls environ 20 % des personnes condamnées à quitter l'UE sont expulsées, et certains grands États membres de l'UE ont des taux de retour inférieurs à 10 %.⁴⁷ Cette inefficacité résulte à la fois des contraintes juridiques européennes et de l'obstruction des pays d'origine.

⁴³ Frontex, *Analyse annuelle des risques 2024-2025*, Varsovie : Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, 2024, https://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2024-2025.pdf.

⁴⁴ Statista, *Nombre de réfugiés en Italie de 2014 à 2023, 2024*, <https://www.statista.com/statistics/1095402/number-of-refugees-in-italy/>.

⁴⁵ Louise I. Shelley et Rodrigo Pardo, *Trafic et traite d'êtres humains vers l'Europe : une perspective comparative*, Centre sur le terrorisme, la criminalité transnationale et la corruption (TraCCC), Université George Mason, août 2018, https://tracc.gmu.edu/wp-content/uploads/2022/09/Shelley-Pardo_human-smuggling-and-traffic-into-europe.pdf.

⁴⁶ Nicolas Pouvreau-Monti : « En dix ans, l'UE a admis l'équivalent d'un nouvel État membre entièrement composé de demandeurs d'asile », 30 mai 2024, <https://www.lefigaro.fr/vox/monde/nicolas-pouvreau-monti-en-dix-ans-l-ue-a-admis-l-equivalent-d-un-nouvel-etat-membre-entierement-compose-de-demandeurs-d-asile-20240527>.

⁴⁷ Cour des comptes européenne (CCE), *Coopération de l'UE avec les pays tiers en matière de réadmission : les actions pertinentes donnent des résultats limités*, rapport spécial n° 17, 2021, https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr21_17/sr_readmission-cooperation_en.pdf.

De plus, le cadre légal et les décisions de justice de l'UE accordent des droits et des garanties étendus aux migrants, ce qui peut retarder ou bloquer leur expulsion.⁴⁸ Les autorités nationales ne sont souvent autorisées à détenir une personne devant être expulsée que pendant quelques mois, et les migrants illégaux exploitent souvent ces règles en retardant leur processus d'identification ou en déposant des demandes d'asile de dernière minute, sachant que s'ils retardent le processus, ils finiront par être libérés. Une fois libérés, la plupart disparaissent dans la zone de libre circulation de l'espace Schengen, ce qui rend leur localisation et leur expulsion presque impossibles. Il en résulte une tolérance de facto du séjour illégal, qui sape la crédibilité du système d'asile et d'immigration européen et, plus important encore, le sens même de la notion de citoyenneté.

Par ailleurs, même lorsque les États membres de l'UE sont déterminés à expulser un migrant, ils peuvent se heurter au manque de coopération des pays d'origine. De nombreux États d'origine refusent tout simplement de réadmettre leurs ressortissants. Des pays comme le Mali,⁴⁹ le Sénégal,⁵⁰ et le Pakistan⁵¹ ont à plusieurs reprises bloqué ou rejeté les demandes de l'UE visant à reprendre les personnes expulsées. Cette obstruction diplomatique laisse les autorités européennes sans destination où envoyer de nombreux migrants, ces derniers restant ainsi en Europe. Les efforts déployés par la Commission européenne pour conclure des accords de réadmission ont donné peu de résultats.⁵² Le Conseil européen et les ministres de l'Intérieur ont discuté de la possibilité d'utiliser des moyens de pression, tels que des sanctions en matière de visas ou la réduction de l'aide au développement, pour inciter les gouvernements à se conformer.⁵³ Jusqu'à présent, ces outils n'ont été utilisés que de manière timide et incohérente. L'incapacité persistante à procéder aux retours non seulement sape l'État de droit, mais encourage également les trafiquants d'êtres humains qui assurent aux migrants potentiels qu'une fois arrivés sur le sol de l'UE, ils pourront probablement y rester. Afin de rétablir l'intégrité de son système en matière de migration et d'asile, la législation européenne doit permettre aux États membres de détenir plus longtemps les migrants en situation irrégulière et de tenir les pays d'origine pour responsables. En outre, l'UE et les États membres doivent être prêts à exercer des pressions politiques et économiques pour contraindre les pays d'origine à réadmettre leurs propres ressortissants.

6) Quotas de relocalisation non respectés : solidarité forcée et mouvements secondaires illégaux

Après la crise migratoire de 2015, l'UE a tenté d'imposer un système de quotas obligatoires afin de répartir les demandeurs d'asile des États frontaliers vers d'autres pays membres. Ce mécanisme de « solidarité » visait à relocaliser environ 160 000 personnes. Il a largement échoué. En 2017, seuls 19 000 transferts avaient été effectués (12 % de l'objectif), et une partie importante des personnes relocalisées ne sont pas restées dans l'État membre qui leur avait été attribué. La politique de quotas s'est heurtée à la fois à un non-respect politique et à des départs secondaires des personnes relocalisées : de nombreux gouvernements n'y ont participé

⁴⁸ Agence de l'Union européenne pour l'asile (EUA), *Aperçu trimestriel de la jurisprudence en matière d'asile – Numéro 1/2025*, mars 2025, https://eua.europa.eu/sites/default/files/publications/2025-3/2025_EUAA_Quarterly_Overview_Asylum_Case_Law_Issue1_EN.pdf.

⁴⁹ BBC News, Le Mali renvoie les migrants expulsés par la France, 30 décembre 2016, <https://www.bbc.com/news/world-africa-38467244>.

⁵⁰ InfoMigrants, L'UE propose des restrictions de visa pour les pays qui refusent de reprendre les migrants en situation irrégulière, 15 mars 2018, <https://www.infomigrants.net/en/post/8082/eu-proposes-visa-restrictions-on-countries-refusing-to-take-back-illegal-migrants>.

⁵¹ ReliefWeb, Le Pakistan refuse d'accepter certains migrants expulsés de Grèce, 3 décembre 2015, <https://reliefweb.int/report/pakistan/pakistan-refuses-accept-some-migrants-deported-greece>.

⁵² Izabella Majcher, *La directive européenne sur le retour et sa compatibilité avec le droit international des droits de l'homme*, novembre 2019, <https://brill.com/display/title/36161>.

⁵³ Parlement européen, *Retours : la nouvelle approche de l'UE en matière de renvoi des migrants*, 2023, <https://www.europarl.europa.eu/topics/en/article/20230704STO02012/returns-the-eu-s-new-approach-to-sending-migrants-back>.

qu'à contrecœur ou l'ont ouvertement défiée, et de nombreux demandeurs d'asile ont quitté discrètement leur pays d'accueil pour entrer en Europe de l'Ouest, abusant de l'espace Schengen.

Les exemples de cet échec abondent. La Hongrie et la Pologne ont catégoriquement refusé d'accueillir des migrants relocalisés, même lorsque la Cour de justice européenne a jugé qu'elles devaient le faire, préférant une action en justice de l'UE à la conformité. D'autres pays ont accepté des demandeurs d'asile, comme l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie, mais sur les quelques dizaines qu'ils ont accueillis, plus de 90 % ont disparu en quelques mois, probablement pour se rendre en Allemagne ou en Scandinavie afin de rejoindre d'autres membres de leur famille, bénéficier d'une aide sociale généreuse ou trouver de meilleurs emplois. En Slovaquie, pays qui avait initialement accepté le programme, presque tous les Syriens et les Irakiens relocalisés sont partis pour l'Autriche ou l'Allemagne, ce qui a incité Bratislava à suspendre toute nouvelle admission. Parallèlement, l'Italie a constaté que même en dehors du programme officiel de relocalisation, des milliers de migrants de ses centres d'accueil ont tout simplement quitté le pays pour l'Europe du Nord, peu intéressés par une relocalisation au sein de l'UE qui risquait de les envoyer vers un pays dans lequel ils ne souhaitaient pas se rendre.

L'expérience des quotas a révélé une faille fondamentale : ni les migrants ni la plupart des États membres n'étaient disposés à participer à ce programme de répartition forcée qui dépassait largement les compétences de l'UE. Il est impossible de relocaliser avec succès des personnes qui ont clairement l'intention de se rendre dans des pays spécifiques, d'autant plus que la libre circulation interne à l'Europe facilite les déplacements secondaires. Dans le même temps, tenter de contraindre des États souverains à accepter des migrants contre leur gré s'est avéré politiquement explosif. Au lieu de susciter la solidarité, cette politique a engendré du ressentiment. Les pays en première ligne n'ont guère été soulagés, car les personnes ne sont pas allées vivre dans un autre pays, et les pays d'accueil réticents se sont insurgés contre les exigences de Bruxelles. Les rapports de la Commission européenne ont par la suite reconnu cet échec, et l'UE a discrètement abandonné l'approche des quotas obligatoires, jusqu'en 2023. Aujourd'hui, les dirigeants européens doivent comprendre que tout nouveau système de répartition des charges doit être volontaire et ne pas être imposé par la coercition financière. Comme le montrent la méthode brutale de 2015 et, semble-t-il, le nouveau pacte sur la migration et l'asile de 2024, cette approche n'a pas seulement échoué à atteindre son objectif, mais elle érode également la confiance entre les États membres.

7) Une agence Frontex paralysée : le sabotage de l'agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes

Frontex, l'agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, a été créée pour aider les États membres à sécuriser les frontières extérieures de l'Europe.⁵⁴ Mais en réalité, elle a été paralysée par l'ambiguïté juridique, l'ingérence des représentants des « ONG » et les pressions politiques constantes, ce qui la rend largement inefficace. Les mesures nécessaires pour mettre fin aux entrées illégales sont souvent qualifiées de violations des droits de l'homme, malgré le flou de la législation européenne. En conséquence, l'agence

⁵⁴ Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex), *Tâches et mission*, s.d., <https://www.frontex.europa.eu/about-frontex/who-we-are/tasks-mission/>.

se trouve constamment sur la défensive, incapable d'agir en tant qu'autorité chargée de faire simplement respecter la loi.

En 2020-2021, lors d'une vague de passages en mer Égée, Frontex a été déployée pour aider la Grèce à patrouiller au niveau de la frontière maritime avec la Turquie.⁵⁵ Les forces grecques, soumises à une pression extrême, ont à plusieurs reprises repoussé les bateaux de migrants vers les eaux turques afin d'empêcher toute entrée incontrôlée. Les ONG et les médias avaient alors accusé Frontex de complicité dans ces actions.⁵⁶ En raison de cette polémique politique, Frontex s'est retirée au moment même où la Grèce avait le plus besoin de son aide.⁵⁷ Le directeur de l'agence a démissionné en 2022 sous la pression politique, se plaignant que l'agence ne pouvait pas remplir sa mission officielle de protection des frontières de l'UE⁵⁸ et dénonçant les efforts visant à transformer Frontex en un moyen de contrôler les États membres plutôt que les frontières. Le message était clair : si le personnel de Frontex arrête des migrants, il risque des poursuites judiciaires et politiques.

Un scénario similaire s'est produit à la frontière entre la Hongrie et la Serbie. Lorsque la Cour de justice de l'UE a jugé que les renvois rapides de migrants vers la Serbie par la Hongrie violaient le droit de l'UE,⁵⁹ Frontex a réagi en retirant tout son soutien à la Hongrie en 2021.⁶⁰ Plutôt que d'aider à élaborer une stratégie efficace, l'agence a simplement abandonné toute une partie de la frontière extérieure de l'UE. Cette décision a laissé les gardes-frontières hongrois sans soutien et a montré que Frontex se retirerait chaque fois que les mesures d'un État membre étaient jugées controversées.

En Méditerranée centrale, Frontex a également d'une prudence douteuse. L'agence y mène des missions de surveillance pour identifier les bateaux de migrants, mais hésite à partager ses renseignements avec les autorités nord-africaines, craignant toute implication dans le « refoulement » vers la Libye.⁶¹ Les occasions de perturber les passeurs ou de sauver des vies sont manquées, car l'agence préfère éviter la controverse plutôt qu'accomplir sa mission. L'Europe se retrouve ainsi avec une agence des frontières qui se contente trop souvent d'observer le déroulement des événements depuis le banc de touche. Les États des frontières extérieures ont le sentiment que Frontex, au lieu de soutenir leurs efforts, est entravée par des poursuites judiciaires et des pressions politiques. Sans réforme, Frontex restera un tigre de papier et une source de méfiance pour les États membres et les gardes-frontières. L'UE doit clarifier et renforcer l'autorité légale de Frontex pour agir et soutenir l'agence afin d'empêcher toute ingérence de militants politiques. Ce n'est qu'en protégeant ses agents contre le harcèlement juridique constant que la force frontalière commune européenne pourra faire son travail. Sinon, les États frontaliers supporteront seuls le fardeau, et la promesse d'une frontière commune de l'UE s'avérera vaine.

⁵⁵ Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex), *Frontex va lancer une intervention rapide aux frontières extérieures de la Grèce*, 2020, <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-to-launch-rapid-border-intervention-at-greece-s-external-borders-NL8HaC/>.

⁵⁶ Service de recherche du Parlement européen (EPRS), *Lutter contre les refoulements aux frontières extérieures de l'UE*, Briefing, 2022, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/738191/EPRS_BRI\(2022\)738191_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/738191/EPRS_BRI(2022)738191_EN.pdf).

⁵⁷ The New York Times, *L'agence européenne des frontières envisage de se retirer de Grèce en raison des abus commis à l'encontre des migrants*, 27 juin 2023, <https://www.nytimes.com/2023/06/27/world/europe/greece-migrants-eu.html>.

⁵⁸ The Guardian, *Le directeur de l'agence européenne des frontières Frontex démissionne sous le feu des critiques*, 29 avril 2022, <https://www.theguardian.com/world/2022/apr/29/head-of-eu-border-agency-frontex-resigns-amid-criticisms-fabrice-leggeri>.

⁵⁹ Commission européenne, *Migration : la Commission renvoie la Hongrie devant la Cour de justice de l'Union européenne pour non-respect d'un arrêt de la Cour*, communiqué de presse, 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_5801.

⁶⁰ Parlement européen, *Suspension des opérations de Frontex en Hongrie*, question parlementaire E-001120/2021, 2021, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2021-001120_EN.html.

⁶¹ Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex), *Eyes in the Sky : Surveillance de la Méditerranée*, 2023, <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/eyes-in-the-sky-monitoring-the-mediterranean-17Gg1W/>.

8) La passoire Schengen : comment la libre circulation favorise l'immigration clandestine

L'espace Schengen, pilier de l'intégration européenne, est détournée de son objectif pour faciliter l'immigration clandestine et contourner les contrôles nationaux en matière d'immigration.⁶² En vertu des règles de Schengen, un ressortissant d'un pays tiers titulaire d'un visa valide ou originaire d'un pays exempté de visa peut circuler dans les États membres presque aussi librement qu'un citoyen de l'UE. Une fois entré sur le territoire d'un État membre, il n'est pratiquement plus soumis à aucun contrôle. Les autorités nationales ont donc du mal à empêcher ou même à suivre la poursuite du trajet des migrants initialement admis dans un autre État membre. Les passeurs et les migrants exploitent ces libertés pour contourner les lois sur l'immigration de chaque pays.

Au sein de l'UE, la libre circulation a compromis le contrôle migratoire. Les migrants qui débarquent dans le sud de l'Europe se rendent souvent dans d'autres États membres sans autorisation. L'Italie ne peut empêcher des dizaines de milliers de nouveaux arrivants de se diriger vers le nord.⁶³ La France signale que de nombreux demandeurs d'asile présents sur son territoire sont entrés dans l'UE via l'Italie ou l'Espagne, puis ont poursuivi leur route sans être contrôlés.⁶⁴ Le règlement de Dublin est censé renvoyer ces personnes vers leur premier point d'entrée, mais son application est un échec cuisant, car les migrants, dont certains sont des criminels, échappent à l'enregistrement et s'enfuient vers d'autres pays de l'UE.⁶⁵ Pour répondre à ce problème, la France⁶⁶ et l'Autriche,⁶⁷ l'Allemagne, la Slovaquie, l'Italie, la Suède, les Pays-Bas, la Pologne et le Danemark⁶⁸ ont réintroduit des contrôles frontaliers limités à l'intérieur de l'espace Schengen, une mesure extraordinaire qui montre que les gouvernements se sentent contraints d'agir de leur propre chef.

L'espace Schengen n'avait pas prévu d'abus à grande échelle des entrées légales et de la mobilité. Même ceux qui entrent légalement dans l'espace Schengen dépassent souvent la durée de séjour autorisée ou pratiquent le « shopping de l'asile »⁶⁹ en se rendant dans un autre pays pour y demander l'asile. Les institutions européennes ont été réticentes à traiter ces questions, étant donné que la libre circulation est un principe fondamental de l'UE. Les États des frontières extérieures de l'UE tirent cependant de plus en plus la sonnette d'alarme. Certains gouvernements ont proposé de renforcer les règles en matière de visas pour les pays à haut risque, d'améliorer le suivi des entrées et des sorties de l'UE et d'instaurer des contrôles temporaires aux frontières intérieures jusqu'à ce que les frontières extérieures soient sécurisées. Le Conseil européen s'est fait l'écho de ces préoccupations, exhortant la Commission européenne à combler les lacunes sans démanteler

⁶² Sara Casella Colombeau, *Crise de Schengen ? L'effet de deux « crises migratoires » (2011 et 2015) sur la libre circulation des personnes à une frontière intérieure Schengen*, 2023, <https://hal.science/hal-02132823/document>.

⁶³ Foreign Policy, Giorgia Meloni confrontée à la réalité de l'immigration, 2023, <https://foreignpolicy.com/2023/10/24/italy-immigration-right-wing-meloni-migrant-crisis/>.

⁶⁴ Médecins Sans Frontières (MSF), *Les migrants pris au piège dans un cycle incessant de rejets à la frontière franco-espagnole*, 2019, <https://www.msf.org/migrants-trapped-reliant-cycle-rejection-french-spanish-border-france>.

⁶⁵ Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale présentée dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (règlement Dublin III), 2013, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex:32013R0604>.

⁶⁶ Radio France Internationale (RFI), *La France rétablit les contrôles aux frontières alors que les politiques d'immigration se durcissent en Europe*, 31 octobre 2024, <https://www.rfi.fr/en/france/20241031-france-reinstates-border-checks-as-immigration-policies-tighten-across-europe>.

⁶⁷ SchengenVisaInfo, *L'Autriche prolonge les contrôles aux frontières intérieures avec la Hongrie et la Slovaquie jusqu'en mai 2025*, 2024, <https://schengenvisa.info.com/news/austria-extends-internal-border-controls-with-hungary-slovakia-until-may-2025/>.

⁶⁸ Commission européenne, *Réintroduction temporaire des contrôles aux frontières*, s.d., https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en.

⁶⁹ Commission européenne, *« Asylum Shopping »*, s.d., https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/asylum-shopping_en.

Schengen. Si l'UE ne parvient pas à s'adapter, davantage d'États membres prendront les choses en main, ce qui pourrait fragmenter l'espace Schengen et éroder la confiance dans la gestion migratoire au niveau européen.

9) Regroupement familial : la générosité excessive de l'UE

Le regroupement familial est devenu une porte dérobée pour l'immigration massive et est systématiquement exploité sous le couvert des « droits familiaux ». Les règles de l'UE permettent aux ressortissants de pays tiers résidant légalement dans l'UE de faire venir leur conjoint, leurs enfants et leur famille élargie, y compris la famille de leur conjoint. Il en résulte une vague de migrations en chaîne, où un résident peut déclencher l'afflux de nombreux membres de sa famille élargie, souvent sans tenir compte de leurs mérites individuels ou de leurs perspectives d'intégration. De ce fait, le regroupement familial est l'une des principales voies d'immigration vers l'UE, représentant environ un tiers de tous les permis de séjour accordés à des ressortissants de pays tiers.⁷⁰ En effet, la politique européenne de regroupement familial multiplie chaque entrée initiale en une vague migratoire beaucoup plus importante, le tout sous la bannière politiquement intouchable du « maintien de l'unité familiale ».

Ce canal est si fortement protégé par les directives et les juridictions de l'UE que les gouvernements nationaux sont impuissants à le contrôler. La directive européenne sur le regroupement familial (2003/86/CE) consacre un droit presque inconditionnel pour les migrants de faire venir leur famille, liant les mains des États par des obligations juridiques supranationales. Toute tentative des États membres de durcir ou de rationaliser ces règles de regroupement est rapidement rejetée par les juges européens ou bloquée par les bureaucrates de Bruxelles. Un exemple révélateur est celui du Danemark, qui a tenté d'introduire une modeste période d'attente de trois ans avant que les migrants puissent parrainer des membres de leur famille, une politique visant à décourager la migration en chaîne excessive. En 2021, la Cour européenne des droits de l'homme a torpillé cette règle, la condamnant comme une violation du « droit à la vie familiale » des migrants en vertu de l'article 8.⁷¹ Dans l'arrêt *M.A. c. Danemark*, les juges de Strasbourg ont considéré, de manière audacieuse, que le Danemark n'avait pas accordé suffisamment d'importance aux intérêts de la famille, suggérant qu'un regroupement familial plus rapide « favoriserait la préservation de la cohésion sociale et faciliterait l'intégration », ce qui semble absurde. En effet, les lois européennes permissives en matière de droits de l'homme ont été utilisées pour contourner les contrôles nationaux en matière d'immigration, exigeant que même les migrants arrivés illégalement ou temporairement puissent rapidement faire venir leurs proches.

La politique de regroupement familial doit être retirée des domaines de compétences de l'UE et du Conseil de l'Europe et redonnée aux États membres. La faille de la migration en chaîne ne sera jamais comblée si Bruxelles conserve sa compétence et continue d'appliquer cette politique laxiste. L'Europe ne peut plus se permettre d'avoir un système d'immigration en pilote automatique, permettant à tout migrant de faire venir un grand nombre de membres de sa famille. Les règles de l'UE en matière de regroupement familial doivent être abandonnées, et chaque pays doit décider comment équilibrer la véritable unité familiale et l'intérêt

⁷⁰ Commission européenne, *Regroupement familial pour les ressortissants de pays tiers*, s.d., https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/legal-migration-and-resettlement/family-reunification-non-eu-nationals_en.

⁷¹ *Blog sur le droit européen en matière de migration, How Long Is Too Long? The Limits of Restrictions on Family Reunification for Temporary Protection Holders*, 2021, <https://eumigrationlawblog.eu/how-long-is-too-long-the-limits-of-restrictions-on-family-reunification-for-temporary-protection-holders/>.

public au sens large. Le rapatriement de la compétence en matière de regroupement familial permettrait d'appliquer des critères raisonnables, tels que la limitation du nombre de parents éligibles, l'exigence d'une preuve de capacité d'intégration et d'autonomie, et la fixation de quotas si nécessaire. Surtout, cela supprimerait l'incitation perverse à la migration en chaîne, qui récompense l'entrée illégale par la possibilité de faire venir des membres de la famille. Les gouvernements européens doivent retrouver le pouvoir de dire « non » lorsque les demandes de regroupement ne sont pas dans l'intérêt de leur pays.

10) Pas de fonds européens pour les clôtures : les États frontaliers assiégés

Une lacune flagrante dans l'approche de l'UE en matière migratoire est son refus de financer des barrières physiques aux frontières, même lorsque les États frontaliers en ont désespérément besoin.⁷² La Commission européenne insiste depuis longtemps sur le fait que les fonds européens ne doivent pas être utilisés pour construire des murs ou des clôtures. Ainsi, les pays confrontés à de fortes pressions migratoires doivent financer eux-mêmes l'entière fortification de leurs frontières. Bien que Bruxelles prône le partage des responsabilités en matière de frontières extérieures, il y a un refus de partager le coût des infrastructures de sécurité frontalières de base. De plus, les pays qui construisent des clôtures font l'objet de vives critiques. La Hongrie, qui a dépensé plus de 2 milliards d'euros pour renforcer la protection de ses frontières et défendre les frontières extérieures de l'UE, est constamment attaquée pour sa clôture « inhumaine » et « cruelle ».⁷³

Cette politique a été mise à l'épreuve lors de la crise frontalière polonaise de 2021, lorsque la Biélorussie a utilisé la migration comme une arme contre la Pologne et d'autres pays de l'UE.⁷⁴ La Pologne a rapidement érigé une clôture pour empêcher des milliers de passages illégaux.⁷⁵ Mais l'UE n'a offert aucun soutien financier⁷⁶ et les responsables bruxellois ont insisté sur le fait qu'« aucun fonds européen ne serait consacré à des barbelés », alors même que la Pologne défendait la frontière extérieure de l'Union contre une attaque hostile. En fin de compte, la Pologne a dépensé ses propres fonds pour protéger l'ensemble de l'espace Schengen. Le contraste était flagrant : l'Europe a bénéficié de la barrière, mais a refusé d'en partager le coût.

De même, la Bulgarie, qui garde une longue frontière terrestre de l'UE avec la Turquie, a demandé à plusieurs reprises à Bruxelles de cofinancer sa clôture frontalière et de renforcer les brèches.⁷⁷ Chacune de ses demandes a été rejetée.⁷⁸ Au lieu d'une aide concrète, l'UE ne fournit qu'un équipement mineur et un soutien aux patrouilles, ce qui est loin de couvrir le coût de la construction et de l'entretien des barrières physiques.⁷⁹

⁷² À propos de la Hongrie, La CE rejette la demande de contribution à la construction d'une barrière frontalière, mais le gouvernement insiste toujours, 2017, <https://abouthungary.hu/news-in-brief/ec-rejects-request-for-border-fence-contribution-but-government-still-insists-on-it>.

⁷³ Politico, La Hongrie commence la construction d'une deuxième barrière frontalière, 2017, <https://www.politico.eu/article/hungary-starts-work-on-second-border-fence-migrants-refugees/>.

⁷⁴ Foreign Policy, La Russie et la Biélorussie utilisent les migrants comme arme contre l'UE, 2021, <https://foreignpolicy.com/2021/09/18/russia-belarus-poland-lithuania-migrants-eu-weapon/>.

⁷⁵ BBC News, La Pologne bloque des centaines de migrants à la frontière biélorusse, 2021, <https://www.bbc.com/news/world-europe-59206685>.

⁷⁶ InfoMigrants, L'UE refuse de financer la construction de murs frontaliers contre les migrants entrant depuis la Biélorussie, 2021, <https://www.infomigrants.net/en/post/35990/eu-refuses-to-fund-border-walls-against-migrants-entering-from-belarus>.

⁷⁷ Euractiv, La Bulgarie veut obtenir des fonds européens pour construire une nouvelle barrière frontalière avec la Turquie, 2023, <https://www.euractiv.com/news/bulgaria-wants-eu-money-for-new-border-fence-with-turkey/>.

⁷⁸ InfoMigrants, La Commission européenne ne financera pas le mur entre la Bulgarie et la Turquie, 2023, <https://www.infomigrants.net/en/post/46472/european-commission-will-not-fund-bulgariaturkey-wall>.

⁷⁹ Commission européenne, La Bulgarie et la Roumanie renforcent leur coopération en matière de gestion des frontières et des migrations, communiqué de presse, 2024, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_1283.

En conséquence, la Bulgarie, comme la Grèce,⁸⁰ la Lettonie, la Lituanie⁸¹ et d'autres pays, a dû prolonger ou moderniser ses clôtures frontalières à partir de ses budgets nationaux, gérant ainsi seule un problème européen.

De nombreux dirigeants de l'UE remettent désormais ouvertement en question le refus de financer les barrières frontalières. Des pays tels que l'Autriche, la Grèce et la Lituanie ont exhorté, lors des réunions du Conseil européen, l'UE à contribuer au financement des clôtures pour des raisons de sécurité pratique,⁸² soulignant que les clôtures réduisent considérablement les flux de migrants illégaux. Même les responsables qui s'opposaient autrefois à cette idée reconnaissent désormais que les fonds de l'UE devraient soutenir les « infrastructures » aux frontières, un terme codé pour désigner les clôtures, car les pressions migratoires restent élevées. Un consensus se dégage de plus en plus sur le fait que si la protection des frontières extérieures est une responsabilité partagée, alors l'investissement dans des défenses frontalières essentielles devrait faire partie de cet effort commun, car des discours symboliques vides de sens ne peuvent pas arrêter le flux de migration illégale massive. L'Europe ne peut plus se permettre de laisser l'idéologie empêcher le soutien à la sécurité physique de ses frontières.

11) Les ONG contre l'Europe : des militants financés par l'UE qui favorisent l'immigration clandestine

L'un des échecs les plus déconcertants de l'UE en matière de gestion des migrations est l'affaiblissement de l'application des règles en matière de migration et d'asile par des organisations dites non gouvernementales, dont certaines sont même financées par l'UE. L'UE accorde des subventions importantes aux ONG pour l'aide humanitaire, le soutien à l'asile et la surveillance des droits de l'homme.⁸³ Si ces fonds sont destinés à améliorer le bien-être des migrants et à défendre les valeurs européennes, ils ont également permis la création d'un réseau de groupes militants qui s'opposent ou entravent les efforts des États membres de l'UE pour lutter contre l'immigration clandestine. Il existe même en matière des allégations de collusion avec des trafiquants d'êtres humains. Les contribuables européens financent souvent les entités mêmes qui s'opposent à la réduction de l'immigration clandestine et à l'expulsion légale.

Ces ONG financées par l'UE mènent diverses activités qui facilitent l'immigration clandestine et entravent le contrôle des frontières.⁸⁴ En Méditerranée, des navires gérés par des ONG patrouillent au niveau des côtes libyennes et turques, récupérant les migrants des bateaux des passeurs et les acheminant vers l'Europe.⁸⁵ Leurs opérations, souvent saluées car humanitaires, ont été critiquées par les gouvernements qui les considèrent comme un service de navette involontaire pour les passeurs, tout en sachant que plusieurs de ces or-

⁸⁰ Euractiv, *Avec ou sans l'aide financière de l'UE, la Grèce affirme qu'elle achèvera la construction de la barrière frontalière*, 2023, <https://www.euractiv.com/section/politics/news/with-or-without-eu-money-greece-says-will-finish-border-fence/>.

⁸¹ *The Irish Times*, *Les demandes de financement des murs frontaliers rejetées par la Commission européenne*, 2021, <https://www.irishtimes.com/news/world/europe/pleas-to-finance-border-walls-rejected-by-european-commission-1.4708283>.

⁸² Parlement européen, *Financement des murs frontaliers*, question parlementaire E-005077/2021, 2021, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2021-005077_EN.html.

⁸³ Commission européenne, *Aide humanitaire*, s.d., https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/humanitarian-aid_en.

⁸⁴ Conseil européen sur les réfugiés et les exilés (ECRE), *Membres*, s.d., <https://ecre.org/members/>.

⁸⁵ Martina Tazzioli, *Le champ de bataille humanitaire en Méditerranée : aller au-delà du sauvetage et du laisser mourir*, 2019, https://www.academia.edu/38719878/The_Humanitarian_Battlefield_in_the_Mediterranean_Sea_Moving_Beyond_Rescuing_and_Letting_Die.

ganisations ont reçu des financements publics.⁸⁶ Selon le registre de transparence de l'UE, 543 organisations reçoivent actuellement des fonds de l'UE en tant qu'organisations non gouvernementales, plateformes ou réseaux.⁸⁷ Ces organisations sont principalement impliquées dans les domaines de la migration et de l'asile, et ne représentent pas d'intérêts commerciaux. Parmi elles figurent des groupes bien connus tels qu'Amnesty International Limited.⁸⁸ Certaines de ces organisations participent directement à des opérations de sauvetage de migrants en Méditerranée. Citons par exemple *Mediterranea Saving Humans APS*,⁸⁹ *Sea-Watch e.V.*,⁹⁰ et *United4Rescue – Gemeinsam retten e.V.*⁹¹ Ces ONG peuvent être identifiées et suivies grâce au registre de transparence, même si les détails de leur soutien financier sont souvent incomplets ou peu clairs.

Il est beaucoup plus difficile de suivre le financement d'autres organisations telles que *SOS Méditerranée*⁹² (également connue sous le nom d'*Ocean Viking*)⁹³ et *Proactiva Open Arms*⁹⁴ (également appelée *Open Arms*). En 2023, le député européen belge Tom Vandendriessche a soumis une question écrite officielle à la Commission européenne⁹⁵, alléguant qu'*Open Arms* avait reçu 1,44 million d'euros de fonds européens en 2021. Dans sa réponse, Ylva Johansson, alors commissaire aux affaires intérieures, a déclaré que tous les financements de l'UE gérés par la Commission étaient accessibles au public via le système de transparence financière de l'UE.⁹⁶ Cependant, aucun enregistrement de financement de l'UE pour *Proactiva Open Arms* n'apparaît dans ce système. Cela a conduit à soupçonner que ces organisations pourraient recevoir des financements indirects. *SOS Méditerranée*, par exemple, se décrit comme une association européenne dont les équipes sont basées en Allemagne, en France, en Italie et en Suisse, et qui exploitent conjointement des navires de sauvetage tels que *l'Aquarius* et *l'Ocean Viking*.⁹⁷ Ces équipes locales peuvent être enregistrées en tant qu'ONG distinctes, ce qui rend difficile le suivi de leur financement par l'UE, d'autant plus que *SOS Méditerranée* ne mentionne pas le nom de ces équipes sur son site web ni dans ses états financiers. Cela crée une zone d'ombre juridique, parfois appelée *lex imperfecta*, où la visibilité publique de ces flux financiers est limitée.

En matière de transparence financière, certaines données partielles sont disponibles. *Mediterranea Saving Humans APS* a reçu un total de 87 570 euros provenant de deux programmes de l'UE : le Corps européen de solidarité (ESC) et le programme Citoyens, égalité, droits et valeurs (CERV).⁹⁸ Pour *Sea-Watch e.V.*, le registre confirme que l'organisation a reçu au moins 10 000 euros de financement de l'UE, bien que des détails plus précis fassent défaut.⁹⁹ Dans le cas de *United4Rescue – Gemeinsam retten e.V.*, le registre ne fait état d'au-

⁸⁶ Conseil européen sur les réfugiés et les exilés (ECRE), *Finance*, s.d., <https://ecre.org/finance/>.

⁸⁷ Registre européen de transparence, *résultats de recherche pour les organisations actives dans le domaine de la migration et de l'asile (ONG, plateformes, réseaux)*, s.d., https://transparency-register.europa.eu/searchregister-or-update/search-register_en.

⁸⁸ Registre européen de transparence, *profil de l'organisation : Conseil européen sur les réfugiés et les exilés (ECRE)*, s.d., https://transparency-register.europa.eu/searchregister-or-update/organisation-detail_en?id=11063928073-34.

⁸⁹ Registre européen de transparence, *profil de l'organisation : SOS Méditerranée France*, s.d., https://transparency-register.europa.eu/searchregister-or-update/organisation-detail_en?id=269787294662-72.

⁹⁰ Registre européen de transparence, *profil de l'organisation : SOS Humanity e.V.*, s.d., https://transparency-register.europa.eu/searchregister-or-update/organisation-detail_en?id=599687051086-63.

⁹¹ Registre européen de transparence, *profil de l'organisation : Open Arms*, s.d., https://transparency-register.europa.eu/searchregister-or-update/organisation-detail_en?id=937266350789-20.

⁹² *SOS Méditerranée, page d'accueil*, s.d., <https://www.sosmediterranee.org/>.

⁹³ *SOS Méditerranée, Le navire*, s.d., <https://www.sosmediterranee.org/the-ship/>.

⁹⁴ *Open Arms, page d'accueil*, s.d., <https://www.openarms.es/en>.

⁹⁵ Parlement européen, *Question parlementaire E-000188/2023 : Financement des opérations de recherche et de sauvetage en Méditerranée*, 2023, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2023-000188_EN.html.

⁹⁶ Parlement européen, *Réponse à la question parlementaire E-003782/2022 : Financement des ONG menant des opérations de recherche et de sauvetage en Méditerranée*, 2022, https://data.europarl.europa.eu/distribution/reds_iMaQp_Asw/E-9-2022-003782-ASW/E-9-2022-003782-ASW_en.pdf.

⁹⁷ *SOS Méditerranée, Missions & Organisation*, s.d., <https://www.sosmediterranee.org/missions-organization/>.

⁹⁸ Registre européen de transparence, *profil de l'organisation : SOS Méditerranée France*, s.d., https://transparency-register.europa.eu/searchregister-or-update/organisation-detail_en?id=269787294662-72.

⁹⁹ Registre européen de transparence, *profil de l'organisation : SOS Humanity e.V.*, s.d., https://transparency-register.europa.eu/searchregister-or-update/organisation-detail_en?id=599687051086-63.

cune subvention de l'UE.¹⁰⁰ Cependant, l'organisation a reçu 63 448 euros de la Robert-Bosch-Stiftung, qui figure elle-même dans la liste des bénéficiaires de subventions de l'UE comprises entre 100 000 et 199 999 euros.¹⁰¹

Sur le terrain, les ONG d'aide juridique et de défense des droits utilisent les subventions européennes pour aider les migrants à naviguer dans le système d'asile et, parfois, à l'exploiter. Elles déposent des injonctions judiciaires pour empêcher les expulsions, forment les migrants à ce qu'ils doivent dire pour éviter d'être renvoyés et mènent une campagne acharnée contre la détention ou les procédures d'asile accélérées. Les réseaux de défense des droits qui bénéficient d'un financement de l'UE font également pression contre les mesures frontalières plus strictes, telles que les clôtures ou les règles d'asile plus sévères. Tout cela laisse entrevoir un bloc d'organisations bien organisé et financé qui peut retarder ou faire échouer presque toutes les tentatives de renforcement des contrôles migratoires.

Les gouvernements européens, en particulier ceux qui sont confrontés à la pression migratoire, sont de plus en plus frustrés par cette dynamique. Ils affirment qu'il est contre-productif pour l'UE de financer des groupes qui sapent les décisions prises en matière de migration. Certains gouvernements réclament désormais un contrôle plus strict du financement de l'UE afin de garantir l'alignement sur la politique européenne.¹⁰² Parmi les suggestions figurent la suppression du financement des ONG qui encouragent activement la migration illégale ou intentent des poursuites contre les mesures d'application, ou au moins l'exigence de neutralité de la part des bénéficiaires de subventions. Le Conseil européen a ainsi approuvé l'idée que les ressources de l'UE ne devraient pas financer l'opposition à la gestion légale des migrations. Si l'Europe veut reprendre le contrôle de ses frontières, elle doit également repenser les entités qu'elle finance. Le soutien devrait aller à la résolution de la crise et à l'amélioration des contrôles, et non à la facilitation de la migration illégale sous couvert d'humanitarisme.

¹⁰⁰ Registre européen de transparence, *profil de l'organisation* : Open Arms, s.d., https://transparency-register.europa.eu/searchregister-or-update/organisation-detail_en?id=937266350789-20.

¹⁰¹ Registre européen de transparence, *profil de l'organisation* : Mediterranea Saving Humans APS, s.d., https://transparency-register.europa.eu/searchregister-or-update/organisation-detail_en?id=181823053178-62.

¹⁰² À propos de la Hongrie, *Time for Transparency* : La Commission européenne doit assainir le financement des ONG, 2025, <https://abouthungary.hu/blog/time-for-transparency-the-european-commission-must-clean-up-ngo-funding>.

DEUXIÈME PARTIE : PROPOSITIONS CONCRÈTES POUR RENATIONALISER LA POLITIQUE MIGRATOIRE ET D'ASILE DE L'UE

I. OPT-OUT ET DÉROGATIONS AUX CADRES JURIDIQUES ACTUELS

Proposition 1. Accorder aux États membres la possibilité d'adhérer ou de se retirer (opt-in/opt-out) de la politique commune de l'UE en matière de migration et d'asile

Le Danemark et l'Irlande bénéficient d'une clause générale d'opt-out du titre IV du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui inclut la migration et l'asile. Ces États membres sont donc en mesure de mener leur propre politique dans ces domaines sans aucune ingérence de l'UE, pas même la jurisprudence de la CJUE ou les traités internationaux.¹⁰³ De plus, l'Irlande a également le droit de participer («opt-in») aux initiatives européennes de son choix. Récemment, plusieurs États membres ont demandé un traitement similaire afin de retrouver leur compétence et de gérer eux-mêmes la migration et l'asile, ou du moins, pour le faire avec une plus grande marge de manœuvre.

La question de l'extension du privilège d'opt-in/opt-out est à la fois pertinente et opportune. Compte tenu du fiasco de la politique migratoire et d'asile de l'UE, il devient urgent d'envisager des solutions audacieuses et de redonner les rênes aux États membres. Comme nous le montrons dans ce rapport, il est possible de modifier le droit dérivé, mais cette procédure est lourde et longue à un moment où les États membres ont besoin d'une réponse urgente. C'est pourquoi la meilleure solution pour accorder aux États membres une flexibilité juridique est de modifier le TFUE par la **procédure simplifiée prévue à l'article 48, paragraphe 6, du traité sur l'Union européenne (TUE)**. Selon cette disposition, un État membre peut présenter au Conseil européen un amendement à la partie III du traité, que ce dernier adopte à l'unanimité après consultation de la Commission et du Parlement, à condition que cette modification n'augmente pas les compétences de l'UE. Cet amendement n'entrerait en vigueur qu'après avoir été ratifié conformément aux exigences constitutionnelles respectives.

¹⁰³ Conformément à l'article 2, « Aucune des dispositions du titre V de la troisième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, aucune mesure adoptée en vertu dudit titre, aucune disposition d'un accord international conclu par l'Union en vertu dudit titre, et aucune décision de la Cour de justice de l'Union européenne interprétant une telle disposition ou mesure ou toute mesure modifiée ou modifiable en vertu dudit titre n'est contraignante ou applicable au Danemark ; et aucune de ces dispositions, mesures ou décisions n'affecte en aucune manière les compétences, les droits et les obligations du Danemark ; et aucune de ces dispositions, mesures ou décisions n'affecte en aucune manière l'acquis communautaire ou de l'Union ni ne fait partie du droit de l'Union tel qu'il s'applique au Danemark. En particulier, les actes de l'Union dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale adoptés avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne qui sont modifiés continuent de lier le Danemark et de s'y appliquer sans modification ».

Ainsi, le Conseil européen introduirait dans le TFUE une nouvelle disposition permettant aux États membres de demander une clause d'opt-in/opt-out à titre individuel. La portée détaillée de cette dérogation serait précisée dans une autre décision du Conseil européen et l'ensemble du processus juridique serait accompli dans un court laps de temps, à condition que tous les États membres acceptent d'accorder à chacun d'entre eux la possibilité de bénéficier des mêmes privilèges que le Danemark et l'Irlande.

Proposition 2. Accorder aux États membres la possibilité d'adhérer ou de se retirer (opt-in/opt-out) de la politique commune de l'UE en matière de migration et d'asile

Récemment, le Parlement grec a adopté une loi suspendant pour trois mois la possibilité de déposer une demande d'asile pour les personnes arrivant en Grèce en provenance d'Afrique du Nord.¹⁰⁴ La Pologne a agi de manière similaire avec les demandes d'asile de migrants stationnés en Biélorussie.¹⁰⁵ Cela montre que les règles de l'UE ne sont pas adaptées à la réalité actuelle de la migration et, pire encore, qu'elles forcent les États membres à agir à rebours de leurs intérêts nationaux. Dans un avenir proche, il est plus que probable que les États membres soient confrontés à des situations dramatiques pour lesquelles l'acquis de l'UE constitue davantage un fardeau qu'une solution.

Comme alternative au mécanisme d'opt-in/opt-out ou en complément de celui-ci, l'UE devrait également offrir aux États membres la possibilité de déroger temporairement à leurs obligations légales en matière de migration et d'asile lorsque leur ordre public, leur sécurité publique ou un intérêt national impérieux sont en jeu. Là encore, cet amendement serait introduit par la **procédure de révision simplifiée du traité** prévue à l'article 48, paragraphe 6.

Un mécanisme similaire existe dans d'autres systèmes juridiques, en particulier dans les États fédéraux ou décentralisés. Par exemple, l'article 33 de la Charte canadienne permet au Parlement national ou à une assemblée provinciale d'adopter une législation visant à suspendre certains droits et libertés pendant une période limitée et renouvelable. Cette clause dite de « nonobstant » pourrait servir de modèle pour modifier le TFUE et instituer cette dérogation.

Proposition 3. Suspendre unilatéralement les éléments les plus problématiques de l'acquis de l'UE si la réforme simplifiée des traités est bloquée

Les deux premières propositions offrent une solution flexible et pragmatique à tous les États membres : ceux qui souhaitent s'écarter de l'acquis communautaire bénéficieraient d'un système d'opt-in/opt-out ou pourraient invoquer la « clause dérogatoire » ; ceux qui souhaitent rester juridiquement liés par l'acquis existant pourraient le faire.

¹⁰⁴ Associated Press, *Le Parlement grec adopte la suspension des demandes d'asile malgré les critiques internationales*, 11 juillet 2025, <https://apnews.com/article/migration-greece-libya-asylum-un-europe-council-760d2d0a4d3dc2d95cd37503a4f301f5>.

¹⁰⁵ BBC News, *La Pologne suspend le droit des migrants à demander l'asile*, 27 mars 2025, <https://www.bbc.com/news/articles/c8719dl587zo>.

Proposition 4. Se retirer de la Cour européenne des droits de l'homme ou suspendre temporairement son application

L'interprétation de ces garanties individuelles par le Gours conduit à une inflation de la jurisprudence qui affa-

En el caso de la muestra de la zona de influencia del CENSA, el 50% de los

¹⁰⁷ CEDH, M.S.S. c. Belgique et Grèce, requête n° 30696/09, arrêt du 21 janvier 2011, <https://hudoc.echr.coe.int/fre/f?%22itemid%22%3A%222001-103050%22>; CEDH, Hirsi Jamaa et autres c. Italie, requête n° 27765/09, arrêt du 23 février 2012, <https://hudoc.echr.coe.int/fre/f?%22itemid%22%3A%222001-109231%22>.

CEDH, *Tarikhel c. Suisse*, requête no° 29217/12, arrêté du 4 novembre 2014, <https://hudoc.echr.coe.int/fre#?%7B%22itemid%22%3A%222001-148070%22%7D>.

¹⁰⁸ CEDH, *Iarachei c. Suisse*, requête no^e 2921/12, arrêt du 4 novembre 2014, <https://hudoc.echr.coe.int/fre/?q=%22itemid%22:%222001-1480%7D%22>; CEDH, *Boultif c. Suisse*, requête no^e 54273/00, arrêté du 2 août 2011, <https://hudoc.echr.coe.int/fr/q/%22itemid%22:%222001-59621%22%22>; CEDH, *Üner c. Pays-Bas*, requête no^e 46410/99, arrêt du 18 octobre 2006, <https://hudoc.echr.coe.int/app/m?q=%22itemid%22:%222001-23897%7D%22>; CEDJ, *Juaneque c. Pays-Bas*.

¹⁰⁹ CEDH, *Saadi c. Royaume-Uni*, requête n° 13229/03, arrêt du 29 janvier 2008, <https://hudoc.echr.coe.int/eng/%7B%22itemid%22:%7B%22001-14/11/%22%7D>; *Khalifa*

110. CEDH, *Sherif et autres c. Italie et Grèce*, requête n° 14442/09, arrêt du 21 octobre 2014, https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%5B%22002_10215%22%5D%7D

111 Gouvernement italien, lettre ouverte, 23 mai 2025, https://www.governo.it/cites/governo.it/files/Lettera_aperta_23052025.pdf

La lettre ouverte vise implicitement des affaires portées devant la CEDH telles que *Boultif c. Suisse* (2001), *Üner c. Pays-Bas* (2006), *Maslov c. Autriche* (2008) et *Jeunesse c. Pays-Bas* (2014), dans lesquelles l'article 8 de la CEDH a été interprété comme empêchant ou limitant l'expulsion de ressortissants étrangers condamnés pour des crimes ou résidant illégalement.

tions spécifiques ou de les suspendre temporairement. Les États pourraient déroger aux protocoles, mais à l'exception de l'article 4 du protocole n° 3 (interdiction des expulsions collectives d'étrangers) et de l'article 1 du protocole n° 7 (garanties procédurales relatives à l'expulsion des étrangers), aucun d'entre eux n'est déterminant pour modifier le cours des migrations et de l'asile.

Par ailleurs, l'article 15 de la CEDH, qui est rarement invoqué, **permet aux États membres de déroger temporairement à certains droits et obligations dans des circonstances exceptionnelles** telles que les guerres ou les états d'urgence "menaçant la vie de la nation". Il est temps d'envisager l'application de cette clause pour faire face à une pression migratoire importante ou à une crise sécuritaire qui en découlerait et équivaldrait à une menace nationale. Les États membres pourraient également adopter une déclaration **interprétative collective** sur l'application des droits de la CEDH dans le cadre d'une migration à grande échelle, qui, bien que non contraignante, pourrait orienter l'approche de la Cour. Cependant, il est peu probable que cette dernière ajuste sa jurisprudence consolidée à la lumière d'un document non contraignant approuvé par les États.

Pour toutes ces raisons, et à moins qu'un compromis politique ne soit rapidement trouvé pour permettre aux États qui en ont besoin de retrouver une marge de manœuvre suffisante pour contrôler leurs frontières, le recours à l'article 58 de la Convention reste l'option la plus réaliste pour permettre aux États de reprendre les rênes de leur politique migratoire.

Enfin, il est évidemment essentiel que l'UE s'abstienne d'adhérer à la Convention. Bien qu'il s'agisse d'une obligation inscrite à l'article 6, paragraphe 2, du traité UE, la CJUE a bloqué le processus d'adhésion dans son avis 2/13¹¹³ publié en 2014.

Proposition 5. Déroger au protocole de 1967 de la Convention de Genève

Le développement du droit international en matière d'asile repose en grande partie sur la Convention de Genève de 1951, adoptée dans le contexte de l'après-guerre, et sur son Protocole additionnel de 1967, qui a étendu son champ d'application aux réfugiés du monde entier, sans aucune limite temporelle ou géographique. Ce changement a transformé un outil de protection ciblée en un vecteur de mobilité migratoire universalisée, déconnecté des capacités d'accueil réelles des États et de la réalité de la migration illégale. Cette porte ouverte est largement exploitée et abusée, notamment par les organisations criminelles de passeurs et de trafiquants.

Dans la pratique, l'obligation de recevoir toutes les demandes, de garantir une enquête approfondie, de respecter le principe absolu de non-refoulement et d'accorder un ensemble de droits sociaux à toutes les personnes reconnues comme réfugiées — indépendamment de leur pays d'origine, de leur mode d'entrée ou du contexte géopolitique — prive les États membres de toute marge de manœuvre et mène à tous types d'abus. Cette contrainte, combinée aux effets du droit européen et de la jurisprudence de la CEDH, entrave la conduite d'une politique d'asile rigoureuse, adaptée et cohérente avec la protection des sociétés d'accueil, leur sécurité publique, leurs finances et leurs intérêts nationaux.

¹¹³ Avis 2/13, du 18 décembre 2014, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=160882&doclang=EN>.

Dans ce contexte, il est nécessaire de reconsidérer l'adhésion d'un État au Protocole de 1967, qui est un instrument distinct de la Convention. L'article IX du Protocole autorise explicitement sa **dénonciation unilatérale**, dans un délai de douze mois. Il serait également nécessaire de modifier l'article 78 du TFUE en conséquence, par le biais de la **procédure de modification simplifiée** prévue à l'article 48, paragraphe 6.

Enfin, les États membres devraient également dénoncer la Convention des Nations unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, car tous deux intègrent la notion déformée de « non-refoulement ». Finalement, il est nécessaire de reconsidérer de fond en comble la notion de « protection subsidiaire », notion floue et source d'innombrables abus.

II. UN NOUVEAU PARADIGME EN MATIÈRE DE MIGRATION ET D'ASILE : REDÉFINIR DE MANIÈRE RADICALE LES PRINCIPES ACTUELS

Proposition 6. Restaurer la compétence des États membres pour conclure des accords de réadmission

La politique commune de réadmission de l'Union européenne repose principalement sur des accords négociés par la Commission avec des pays tiers, conformément à l'article 79, paragraphe 3, du TFUE. Cependant, ce modèle a échoué : les négociations sont longues, peu d'accords ont été conclus avec des pays clés, la clause « pays tiers » reste un obstacle majeur et l'UE n'utilise pas suffisamment ses fonds comme levier dans les négociations. En outre, ces accords tiennent rarement compte des relations diplomatiques et des intérêts stratégiques des États membres. À ce jour, l'UE a conclu 18 accords de réadmission depuis 2004, mais un seul en Afrique, avec le Cap-Vert.¹¹⁴

Dans ce domaine, l'action de l'UE s'est avérée être un fiasco, et l'échelon européen est manifestement le moins adéquat pour obtenir des résultats tangibles. **Les États membres devraient donc retrouver leurs compétences en matière de négociation et de conclusion d'accords de réadmission avec les pays tiers.** Les accords bilatéraux sont plus souples et plus flexibles : procédures d'identification accélérées, délais de réadmission contraignants, mécanismes de retour automatiques, coopération consulaire renforcée et coopération administrative fondée sur la confiance mutuelle. Ce changement permettra de revenir à une approche interétatique plus souple, plus rapide et plus pragmatique.

Proposition 7. Conditionner légalement le financement de l'UE à la coopération effective des pays tiers en matière de migration, en particulier en ce qui concerne le retour et la réadmission

¹¹⁴ Outre les 18 accords de réadmission contraignants, il existe 6 accords de réadmission non contraignants, ainsi que d'autres instruments internationaux tels que l'accord de Samoa. Il existe également des accords bilatéraux de réadmission (par exemple, Benelux et Suriname, février 2025).

L'Union européenne fournit actuellement une aide publique au développement par le biais d'instruments tels que le NDICI Global Europe (l'instrument unique de l'UE pour le voisinage, le développement et la coopération internationale) ou l'AMIF (Fonds pour l'asile, la migration et l'intégration), sans exiger de coopération effective en matière de réadmission de leurs propres ressortissants.

Pour remédier à cette anomalie, la législation de l'UE doit **instaurer un principe de conditionnalité juridiquement contraignant**, fondé sur l'article 208, paragraphe 1, du TFUE (coopération fondée sur les intérêts de l'Union) et l'article 21 du TUE (cohérence de l'action extérieure avec les objectifs internes de l'Union). Ce mécanisme doit être intégré dans les règlements financiers européens afin d'interdire tout versement sans preuve tangible de coopération en matière de migration en général et de réadmission en particulier. Les accords de financement conclus par l'UE avec des pays tiers, qu'ils soient bilatéraux ou multilatéraux, doivent inclure des clauses obligatoires sur la coopération en matière de réadmission, assorties de sanctions automatiques ou du retrait des avantages en cas de non-respect. Les indicateurs de coopération comprendront le taux de délivrance de laissez-passer, le nombre de retours acceptés, la rapidité des réponses consulaires et la disponibilité effective des autorités partenaires. Ce mécanisme fera de l'aide de voisinage et au développement une véritable incitation, **restaurera la crédibilité politique de l'UE et de ses États membres vis-à-vis des pays tiers** et garantira une utilisation responsable des fonds publics. Le principe est clair : aucun soutien financier ne peut être maintenu en l'absence d'une coopération effective en matière de retour et de réadmission des migrants en situation irrégulière.¹¹⁵

Proposition 8. Autoriser la détention de longue durée des migrants en situation irrégulière en attente d'expulsion

La directive 2008/115/CE (la « directive retour ») régit strictement le recours à la détention administrative des ressortissants de pays tiers. Elle ne peut être utilisée qu'en dernier recours, de manière strictement proportionnée et pour une durée limitée. Cette approche, fortement influencée par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne¹¹⁶, a entraîné une augmentation du nombre de fugues, d'illégalité de longue durée, l'impossibilité d'effectuer des retours forcés et une perte de crédibilité pour les autorités publiques.

Consciente de ces lacunes, la Commission européenne a proposé en mars 2025 d'abroger purement et simplement la directive « retour », tout en centralisant d'autres domaines, notamment en créant un système unifié de décision en matière de retour. Ce diagnostic est peut-être juste, mais le remède proposé n'est pas le bon. Une politique européenne centralisée en matière de retour s'est avérée être un échec total et les États membres doivent donc retrouver leur compétence dans ce domaine et **décider de la détention administrative ou judiciaire des migrants en situation irrégulière sans aucune ingérence de l'UE**, y compris de la jurisprudence de la CJUE.

¹¹⁵ La proposition de la Commission européenne relative au cadre financier pluriannuel pour les années 2028 à 2034 comprend une clause de suspension (article 12, paragraphe 3, de la [proposition de règlement établissant l'Europe globale, 16 juillet 2025](#)) qui confère à la Commission européenne le pouvoir de suspendre les paiements ou la mise en œuvre d'un programme si un pays ne réadmet pas ses ressortissants, mais la suspension n'affectera jamais l'aide humanitaire. À ce stade, bien qu'il s'agisse d'un signe positif, la prudence est de mise, car il ne s'agit que d'une proposition et non d'une mesure effective.

¹¹⁶ Voir notamment CJUE, *affaire C-357/09 PPU, Kadzoev (H. D.) c. Direktsia « Migratsia » pri Ministerstvo na vnatreshnite raboti*, arrêt du 30 novembre 2009, <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-357/09>

Proposition 9. Externaliser le traitement des demandes d'asile vers des pays tiers sûrs

Le cadre juridique européen en matière d'asile, établi par les directives 2011/95/UE (qualification),¹¹⁷ 2013/32/UE (procédure)¹¹⁸ et 2013/33/UE (accueil),¹¹⁹ impose aux États membres d'examiner toutes les demandes d'asile introduites sur leur territoire. Ce système est largement détourné par des migrants illégaux qui ne sont ni éligibles à l'asile ni ayants droit aux prestations correspondantes. Cela pénalise les véritables réfugiés et transforme l'asile en une voie royale pour l'immigration clandestine, car une fois arrivés en Europe, les faux demandeurs d'asile ont très peu de chances d'être renvoyés.

Afin de briser ce cercle vicieux, les États membres devraient avoir la possibilité de mettre en place un mécanisme permettant d'externaliser les demandes d'asile vers des pays tiers sûrs, sur le modèle des accords conclus par l'Australie (Nauru) ou le Royaume-Uni¹²⁰ (avec le Rwanda). Ce mécanisme permettrait **d'externaliser les demandes d'asile vers un pays tiers dans le cadre d'un accord bilatéral**, y compris lorsqu'elles sont déposées à la frontière ou sur le territoire d'un État membre. Il appartiendra à chaque État membre de choisir le pays tiers vers lequel les demandeurs d'asile seront renvoyés en toute sécurité.¹²¹

Proposition 10. Modifier le code frontières Schengen afin de lever les incertitudes juridiques, notamment en ce qui concerne les allégations abusives de « refoulement »

Le code frontières Schengen régit strictement les procédures de contrôle aux frontières extérieures de l'Union. L'article 4 impose aux États membres de respecter les droits fondamentaux,¹²² en particulier le principe de non-refoulement, et de traiter chaque contrôle frontalier individuellement. L'article 7 prévoit que toute mesure prise par les gardes-frontières « dans l'exercice de leurs fonctions doit être proportionnée aux objectifs poursuivis par ces mesures ». Ces principes ont été interprétés de manière particulièrement exten-

¹¹⁷ Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, *directive 2011/95/UE du 13 décembre 2011 relative aux normes concernant les conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier d'une protection subsidiaire, et au contenu de cette protection* (refonte), 2011, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2011/95/oj/eng>.

¹¹⁸ Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, *directive 2013/32/UE du 26 juin 2013 relative aux procédures communes d'octroi et de retrait de la protection internationale* (refonte), 2013, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2013/32/oj/eng>.

¹¹⁹ Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, *directive 2013/33/UE du 26 juin 2013 relative à des normes pour l'accueil des demandeurs de protection internationale* (refonte), 2013, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2013/33/oj/eng>.

¹²⁰ À la suite des élections générales britanniques de 2024, le nouveau gouvernement travailliste dirigé par Keir Starmer a annulé le plan rwandais, mais le Rwanda a ouvert la porte à la reprise de son programme d'expulsion des migrants avec la Grande-Bretagne si Nigel Farage devient Premier ministre : Daily Mail, *Le Rwanda prêt à relancer l'accord sur les migrants si Nigel Farage devient Premier ministre*, 23 juillet 2024, <https://www.dailymail.co.uk/news/article-15039751/Rwanda-revive-migrant-deal-Nigel-Farage-PM-UK-pays-50m-Taliban-says-ready-willing-work-Reform-UK-taking-migrants-Britain.html>.

¹²¹ Un nouveau cadre juridique européen en matière d'asile a été adopté récemment et est déjà en vigueur, mais ne sera applicable qu'à partir de 2026 : *règlement (UE) 2024/1347* (qualification : le présent règlement s'applique à partir du 1er juillet 2026), *règlement (UE) 2024/1348* (procédures : le présent règlement s'applique à partir du 12 juin 2026) et *directive (UE) 2024/1346* (accueil : à compter du 12 juin 2026). Les articles 60 et 62 du règlement (UE) 2024/1348 (procédures) prévoient une liste européenne des « pays tiers sûrs » et des « pays d'origine sûrs ». Cependant, si les autorités nationales sont compétentes pour établir leur propre liste de pays tiers sûrs ou de pays d'origine sûrs, l'UE peut limiter l'autonomie des États membres dans l'élaboration de leurs listes nationales (article 64, paragraphe 2). D'autre part, la Commission européenne a proposé un règlement modifiant le règlement (UE) 2024/1348 en ce qui concerne l'application de la notion de « pays tiers sûr ». Le *règlement proposé, qui établit un système commun pour le retour* des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier dans l'Union, prévoit la possibilité de créer des centres de retour dans des pays tiers, mais uniquement « pour renvoyer les ressortissants de pays tiers qui ont fait l'objet d'une décision de retour vers un pays tiers avec lequel il existe un accord ou un arrangement en matière de retour (« centres de retour ») » (préambule).

¹²² « Lorsqu'ils appliquent le présent règlement, les États membres agissent dans le plein respect du droit de l'Union applicable, y compris la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après dénommée « la Charte »), du droit international applicable, y compris la convention relative au statut des réfugiés, conclue à Genève le 28 juillet 1951 (ci-après dénommée « la convention de Genève »), des obligations liées à l'accès à la protection internationale, en particulier le principe de non-refoulement, et des droits fondamentaux. Conformément aux principes généraux du droit de l'Union, les décisions prises en vertu du présent règlement sont prises au cas par cas. »

sive par la jurisprudence de la CJUE,¹²³ moins par la CEDH.¹²⁴

Dans la pratique, ces dispositions et leur interprétation judiciaire empêchent les gardes-frontières d'effectuer des opérations de contrôle frontalier de base, c'est-à-dire d'empêcher le franchissement d'une frontière en dehors des points d'entrée légaux. Par conséquent, le code frontières Schengen en général, et ces deux dispositions en particulier, doivent être **modifiés en conséquence et lever toute ambiguïté juridique concernant les tâches essentielles des gardes-frontières**.

Proposition 11. Limiter le droit à la libre circulation au sein de l'espace Schengen aux citoyens européens

Au sein de l'espace Schengen, les citoyens européens circulent librement sans contrôles internes entre 29 États. Il en va de même pour les ressortissants de pays tiers résidant légalement dans l'un d'entre eux. Par conséquent, les réfugiés, les apatrides et les bénéficiaires d'une protection subsidiaire ont également le droit de circuler dans cet espace sans être soumis à un contrôle des passeports, ce qui n'est pas le cas des demandeurs d'asile.

Schengen est une réussite remarquable à laquelle la majorité des Européens sont attachés. Néanmoins, l'absence de contrôles internes pose plusieurs problèmes. Premièrement, elle permet aux migrants illégaux, parmi lesquels les demandeurs d'asile déboutés, de se déplacer dans cet espace sans y être autorisés. Deuxièmement, cela entraîne des mouvements secondaires, c'est-à-dire le déplacement de réfugiés, de demandeurs d'asile ou de bénéficiaires d'une protection internationale du pays où ils sont arrivés pour la première fois dans l'UE vers d'autres États membres, motivés par des facteurs tels que les opportunités économiques, les prestations sociales et la présence de diasporas. Schengen, malgré son acceptation par les Européens, alimente inexorablement l'immigration illégale.

Le rétablissement des frontières entre les 29 pays n'est pas une option, mais limiter le droit de circuler librement aux seuls citoyens européens l'est, car cela permettrait de trouver un **meilleur équilibre entre la libre circulation et le contrôle de l'immigration clandestine**. Dans ce scénario, les citoyens des 29 États Schengen jouiraient pleinement du droit de circuler, mais chaque gouvernement déciderait unilatéralement quels ressortissants de pays tiers résidant légalement dans l'espace Schengen seraient autorisés à entrer sur son territoire sans passeport ni visa. De cette manière, les États Schengen choisiraient quels étrangers entrent sur leur territoire.

Pour faire respecter ce nouveau système, tous les États Schengen conviendraient d'un **système commun de sanctions allant de l'imposition d'amendes à la révocation des permis de séjour, du statut de réfugié ou du**

¹²³ Dans les affaires C-23/12, *Zakaria* (2013), C-83/12, *Rahmanian Koushkaki* (2013), C-188/10 et C-189/10, *Melki et Abdeli* (2010), dans l'affaire C-808/18, *Commission c. Hongrie* (2020), dans l'affaire C-368/20, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* (2022), et enfin, dans l'affaire C-72/22, *Bundesrepublik Deutschland* (2023).

¹²⁴ En matière de non-refoulement (article 3 CEDH + protocole 4, article 4) : la CEDH s'est montrée très stricte (*Hirsi Jamaa, M.S.S., Tarakhel*). Aucun équilibre proportionnel n'est autorisé face au risque de mauvais traitements. En matière de proportionnalité dans la gestion des frontières : la CEDH s'est montrée plus prudente et plus déferente envers les États, acceptant des pratiques restrictives lorsqu'elles sont présentées comme nécessaires au contrôle des frontières (*ND & NT, Khlaifia*). *ND et NT c. Espagne* (2020, Grande Chambre). Dans l'affaire *Khlaifia et autres c. Italie* (2016, Grande Chambre), arrivée massive de migrants tunisiens détenus dans les centres d'accueil de Lampedusa. Violations de l'article 5 (liberté) et de l'article 13 (recours), mais pas de violation de l'article 4 du protocole n° 4 (expulsion collective).

statut de protection internationale à l'encontre des personnes circulant illégalement dans cet espace. Ce nouveau régime serait plus difficile à mettre en œuvre aux frontières terrestres intérieures et entraînerait sans doute des contrôles plus fréquents, mais beaucoup moins dans les aéroports et les ports. De plus, un système de sanctions strict aurait un effet dissuasif et réduirait inexorablement l'immigration illégale dans l'espace Schengen.

Dans le même ordre d'idées, afin de limiter les droits à la citoyenneté européenne aux citoyens européens, les États membres de l'UE doivent envisager une refonte en profondeur de la législation européenne existante qui confère des droits similaires, voire identiques, aux ressortissants de pays tiers, à commencer par la directive sur le séjour de longue durée¹²⁵ (actuellement en cours de révision)¹²⁶ et la directive 2004/38/CE¹²⁷ relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leur famille de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres.

Proposition 12. Interdire, en règle générale, les demandes d'asile introduites après une entrée illégale sur le territoire de l'Union

Le système d'asile européen actuel permet aux ressortissants de pays tiers, y compris ceux qui sont entrés illégalement sur le territoire de l'Union, de déposer une demande d'asile ou de protection internationale. Cette situation est largement exploitée par des réseaux organisés (parfois avec la complicité d'ONG) qui conseillent aux migrants illégaux de déposer une demande d'asile dans le seul but de retarder leur éloignement et de devenir des résidents en situation irrégulière. Il est donc nécessaire **d'interdire** explicitement, **en règle générale, le dépôt d'une demande d'asile après une entrée illégale sur le territoire de l'Union** et de ne l'autoriser qu'à titre exceptionnel, dans des cas dûment définis par le droit national. En outre, conformément à l'article 31 de la convention de Genève, les demandeurs d'asile qui ne se présentent pas immédiatement aux autorités et ne justifient pas de manière valable leur entrée illégale devraient être automatiquement privés de toute possibilité légale de bénéficier de l'asile ou de la protection subsidiaire.

Enfin, l'interdiction de demander l'asile après être entré illégalement sur le territoire de l'UE n'empêcherait pas les personnes déplacées qui fuient leur pays en raison de circonstances exceptionnelles réelles de demander la protection prévue par la directive relative à la protection temporaire¹²⁸. Cette législation européenne a été activée pour la première fois en mars 2022 en réponse à l'attaque de la Russie contre l'Ukraine, accordant aux ressortissants ukrainiens des droits en matière de séjour, de travail, de logement, de protection sociale et de soins médicaux. **Ce mécanisme devrait être limité aux pays voisins de l'UE et déclenché à l'unanimité**, ce qui n'est pas le cas actuellement.

¹²⁵ Conseil de l'Union européenne, *directive 2003/109/CE du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée*, 2003, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02003L0109-20110520>.

¹²⁶ Commission européenne, *Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au statut des ressortissants de pays tiers qui sont des résidents de longue durée (refonte)*, 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0650>.

¹²⁷ Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, *Directive 2004/38/CE du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leur famille de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres*, 2004, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2004/38/oj/eng>.

¹²⁸ Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil.

Proposition 13. Modifier radicalement le cadre des opérations de recherche et de sauvetage (SAR) et interdire toute connivence avec les passeurs et les trafiquants

Il est urgent de modifier l'approche du cadre de recherche et de sauvetage (SAR)¹²⁹ afin de combler les lacunes qui ont transformé les obligations humanitaires en un vecteur de migration incontrôlé. La pratique actuelle permet aux arrivants illégaux d'utiliser les opérations SAR comme une voie d'accès de facto à l'Union, ce qui compromet le contrôle des frontières et fait le jeu des filières de passeurs. Un nouveau cadre doit réaffirmer clairement que le devoir de sauvetage n'équivaut pas à un droit d'entrée sur le territoire de l'UE.

Les responsabilités SAR devraient se **limiter à l'objectif humanitaire immédiat** : sauver des vies et assurer le débarquement dans le port sûr le plus proche. Cela mettra fin au transfert automatique des personnes secourues vers les ports européens et rétablira la capacité des États membres à gérer leurs frontières.

Le rôle des navires privés et non gouvernementaux doit également être réglementé. Ces navires devraient opérer strictement sous la coordination de l'autorité côtière compétente et ne peuvent débarquer les personnes secourues dans l'UE sans autorisation explicite. Toute violation de cette règle doit être sanctionnée, y compris par la confiscation des navires mis en cause.

La coopération avec les États côtiers d'Afrique du Nord est essentielle. Ces États devraient être les premiers responsables des sauvetages dans leurs propres zones SAR, conformément aux conventions internationales. Le soutien financier et technique de l'UE doit être subordonné à la mise en place de mesures efficaces de contrôle des frontières et d'actions crédibles pour empêcher les départs. Les partenariats doivent être fondés sur une responsabilité partagée et non comme une obligation qui reposerait exclusivement sur l'UE.

Proposition 14. Priver l'UE de toute compétence en matière de regroupement familial et de politiques d'intégration

Le regroupement familial reste un vecteur important de migration vers l'UE. Depuis des décennies, il a permis à des millions de ressortissants de pays tiers de s'installer en Europe grâce à des critères d'éligibilité très souples et aux droits généreux qu'il confère aux ressortissants de pays tiers. Actuellement, le regroupement familial a été harmonisé au niveau européen et est réglementé par une directive de 2003¹³⁰. Il couvre les parents des migrants résidant légalement dans l'UE, y compris les parents et beaux-parents. Par conséquent, cette directive sur le regroupement familial restreint la capacité des États membres à définir les conditions d'admission des ressortissants de pays tiers sur leur propre territoire. De plus, il n'y a aucune valeur ajoutée à gérer cette politique à l'échelon, ce qui est contraire au principe de subsidiarité. Il est donc nécessaire de **supprimer toute compétence de l'UE dans ce domaine** (y compris la jurisprudence de la CJUE en la matière) au profit des États membres.

¹²⁹ Les opérations SAR sont régies par des traités internationaux contraignants, notamment la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS, 1974), la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM, 1979) et la Convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritimes (Convention SAR, 1979).

¹³⁰ Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial.

Il devrait en être de même pour les compétences connexes dont dispose l'UE en matière d'intégration des migrants, qui relève par essence de la politique nationale. Outre qu'elle n'apporte aucune valeur ajoutée, l'action de l'UE dans ce domaine est controversée, car ses politiques, ses projets et ses financements sont entachés d'idéologie et d'une influence excessive de la part des ONG. Par conséquent, outre la suppression de toute base juridique relative à l'intégration dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et l'abrogation de toute législation dérivée, aucun **fonds de l'UE (en particulier l'AMIF) ne doit financer des initiatives liées à l'intégration des migrants.**

Proposition 15. Affecter des fonds européens aux infrastructures frontalières, en particulier aux clôtures

Le Fonds pour la gestion intégrée des frontières apporte un soutien financier au contrôle des frontières, à la politique des visas et aux mesures connexes. Cependant, il n'affecte pas clairement de fonds aux infrastructures physiques frontalières telles que les clôtures, malgré les demandes répétées des États membres confrontés à une pression migratoire exceptionnelle et à des menaces hybrides. Plusieurs États membres (Pologne, Hongrie, Espagne ou Grèce) ont toutefois construit des clôtures et d'autres infrastructures qui sont essentielles pour garder la frontière extérieure de l'UE. Cette anomalie devrait être corrigée, et **les fonds de l'UE devraient couvrir partiellement, voire entièrement, ces coûts.** Le cadre financier actuel devrait être modifié afin que les infrastructures physiques de tout type, y compris les clôtures sécurisées, soient éligibles au titre du fonds AMIF.

En 2021, douze États membres demandent à la Commission de financer des « barrières physiques » comme mesures de protection des frontières, arguant que « *les développements récents aux frontières extérieures de l'Union européenne (UE) indiquent que l'UE doit adapter le cadre juridique existant aux nouvelles réalités, afin de nous permettre de lutter efficacement contre les tentatives d'instrumentalisation de la migration illégale à des fins politiques et d'autres menaces hybrides* », ¹³¹ Mais ce débat est encore plus ancien, sachant qu'en 2017, le gouvernement hongrois a demandé pour la première fois ¹³² à l'UE de financer la construction d'un mur frontalier, demande qui a été rejetée par la Commission. ¹³³

Sur cette question, la position de l'UE semble évoluer. Dans sa proposition pour le budget européen 2028-2034, la Commission a proposé de tripler les fonds consacrés à la migration, à la gestion des frontières et à la sécurité intérieure, ¹³⁴ mais il n'est pas encore clair si le financement de barrières physiques sera autorisé. Le 31 août 2025, lors d'une visite en Pologne, à la frontière biélorusse, la présidente de la Commission a déclaré que « *les États membres ayant une frontière directe avec la Russie et la Biélorussie recevront un financement sup-*

¹³¹ Euractiv, Douze États membres demandent à la Commission de financer des barrières physiques comme mesures de protection des frontières, 8 octobre 2021, <https://www.euractiv.com/section/politics/news/twelve-member-states-ask-commission-to-finance-physical-barriers-as-border-protection-measures/>.

¹³² En 2023, le ministre hongrois des Finances, Mihály Varga, a demandé à l'Union européenne de rembourser à la Hongrie les sommes qu'elle a dépensées pour protéger ses frontières extérieures, ce qui a conduit le commissaire européen à se rendre enfin à la frontière sud de la Hongrie pour visiter la clôture, Hungary Today, Le commissaire européen se rend enfin à la clôture de nos frontières sud, 27 mai 2024, <https://hungarytoday.hu/eu-commissioner-finally-to-visit-the-fence-on-our-southern-borders/>.

¹³³ Union des libertés civiles pour l'Europe, L'Union européenne a rejeté la demande de la Hongrie de financer la clôture frontalière, 4 septembre 2017, <https://www.liberties.eu/en/stories/european-union-rejected-hungary-s-demand-to-finance-border-fence-sn-19951/38603>.

¹³⁴ Commission européenne, Le budget proposé par l'UE pour 2028-2034 triple les fonds alloués à la migration, à la gestion des frontières et à la sécurité intérieure, 17 juillet 2025, https://home-affairs.ec.europa.eu/news/eu-2028-2034-proposed-budget-triples-funds-migration-border-management-and-internal-security-2025-07-17_en.

plémentaire de l'UE ».¹³⁵ Cela semble être un feu vert pour le financement de barrières physiques même si ces déclarations laissent planer un doute, d'autant plus qu'il existe un risque que deux poids deux mesures soient appliqués dans l'attribution des fonds, favorisant la Pologne par rapport à la Hongrie, par exemple.

III. RECONSIDÉRER LE RÔLE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Proposition 16. Maintenir Frontex en tant qu'agence destinée à aider les États membres, et non à les contrôler ; supprimer toute présence d'ONG dans les structures internes

Créée pour aider les États membres à gérer leurs frontières extérieures, l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex) est progressivement devenue un organisme qui contrôle les États membres plus qu'il ne les soutient. De plus, elle est souvent paralysée par l'ingérence excessive d'ONG externes siégeant dans ses organes consultatifs et par les conflits internes déclenchés par le Responsable des Droits Fondamentaux (Fundamental Rights Officer).

Frontex doit se recentrer sur sa mission initiale : fournir un soutien opérationnel, logistique et technique aux États membres dans le contrôle de leurs frontières. Cela nécessite une **réforme** en profondeur **de son fonctionnement : reformulation de son mandat**, suppression de toute ambiguïté concernant la légalité des tâches des gardes-frontières, exclusion des ONG de ses structures internes, suppression des postes de directeur exécutif chargé des questions relatives aux droits fondamentaux et de responsable des droits fondamentaux. Le respect de ces droits par Frontex ne devrait pas faire l'objet d'un régime exceptionnel et devrait être soumis à la procédure habituelle, comme pour les autres agences de l'UE. Néanmoins, compte tenu de la nature particulière des missions de Frontex, celles-ci devraient faire l'objet d'inspections internes similaires à celles auxquelles sont soumis les gardes-frontières nationaux. Si ces réformes échouent et que la confiance des États membres dans Frontex n'est pas rétablie, les États membres devraient alors envisager de supprimer Frontex et d'entamer une coopération bilatérale en matière de contrôle des frontières.

Proposition 17. Soumettre les organisations bénéficiant de fonds européens à des règles strictes en matière de transparence, de traçabilité et de responsabilité

Comme l'a récemment démontré la Cour des comptes européenne, le financement des ONG par l'Union européenne échappe souvent à un contrôle rigoureux. Cependant, certaines de ces organisations consacrent tout ou partie de leurs activités à contourner et à saper la législation en vigueur. Certains groupes mènent des opérations de recherche et de sauvetage (SAR), fournissant des informations et même une assistance logistique pour l'entrée illégale et, pire encore, sont soupçonnés de connivence avec les trafiquants et des lasseurs.

¹³⁵ Commission européenne, *Déclaration de la présidente von der Leyen sur la situation aux frontières extérieures de l'UE*, 31 août 2025, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/et/statement_25_2001.

Il est donc nécessaire de **subordonner tout financement européen à des obligations strictes de transparence, de traçabilité des fonds et de responsabilité**. Un **audit indépendant** des financements publics, accompagné d'un **registre public des bénéficiaires**, permettra de garantir que l'argent des contribuables n'est pas utilisé à des fins illégales. En outre, une **clause de responsabilité juridique** doit être incluse dans les accords de financement : toute activité facilitant l'immigration illégale, même sous le couvert d'une action humanitaire, doit exposer l'organisation concernée à des poursuites, y compris pénales. L'objectif n'est pas de remettre en cause la légitimité de l'aide humanitaire, mais d'empêcher toute exploitation militante et pernicieuse des fonds publics européens.

Proposition 18. Interdire le financement direct ou indirect des organisations qui encouragent ou facilitent l'immigration illégale

Au-delà de la simple exigence de transparence, l'Union européenne doit **interdire** expressément **le financement direct ou indirect des organisations qui encouragent ou facilitent l'immigration illégale**. Cela implique non seulement de revoir les critères d'éligibilité aux fonds publics, mais aussi de renforcer les mécanismes de contrôle a posteriori afin de détecter tout contournement et, éventuellement, de les poursuivre en justice.

Les intermédiaires, en particulier les institutions publiques, les fondations ou les agences qui gèrent et allouent les fonds européens doivent également être tenus responsables en leur imposant de veiller à la conformité des projets qu'ils soutiennent avec les objectifs de la politique migratoire de l'UE. Aucun financement public ne devrait contribuer à encourager les violations des droits des étrangers ou à compromettre les efforts des États membres pour contrôler les flux migratoires.

CHIFFRES CLÉS SUR LA MIGRATION ET L'ASILE (Source EUROSTAT et Frontex)

Figure 1. Population totale et taux de fécondité de l'UE-27

Source: Eurostat, *EU Population Increases for the 4th Consecutive Year*, 11 July 2025, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20250711->

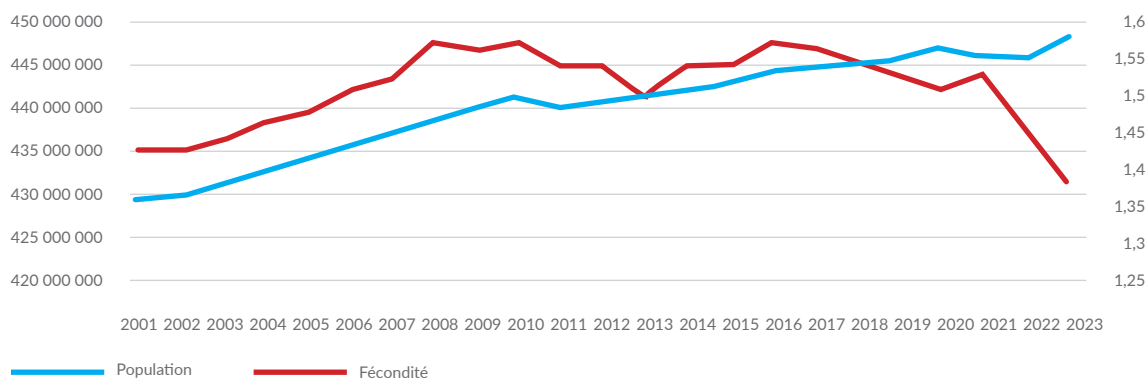


Figure 2. Nombre total de titres de séjour accordés dans l'UE aux ressortissants des 10 principaux pays tiers, 2018-2023

Source: Eurostat, *Stock of Valid Residence Permits by Reason, Length of Stay and Citizenship (migr_resvalid)*, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_resvalid/default/table?lang=en.

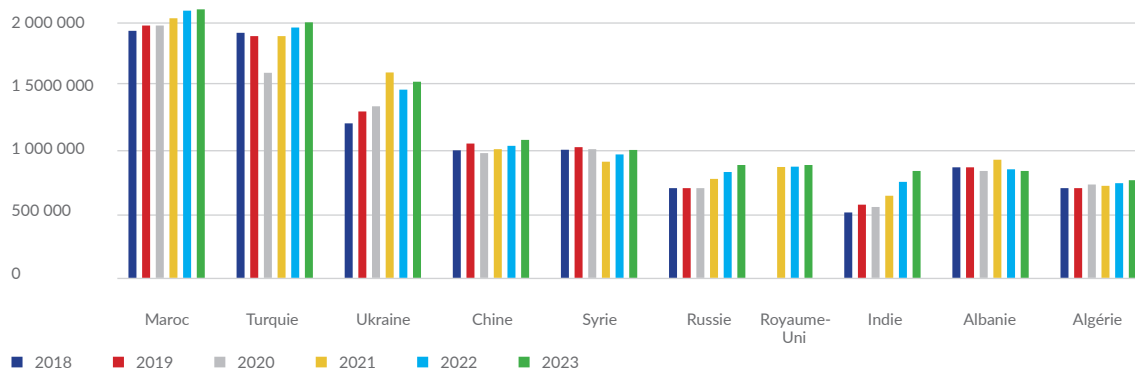


Figure 3. Demandes d'asile, acceptations et rejets dans l'UE-27 au cours de la dernière décennie

Source: Eurostat, *Final decisions on applications by citizenship, age and sex – annual data (migr_asydcfina)*, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/MIGR_ASYDCFINA/default/table?lang=en.

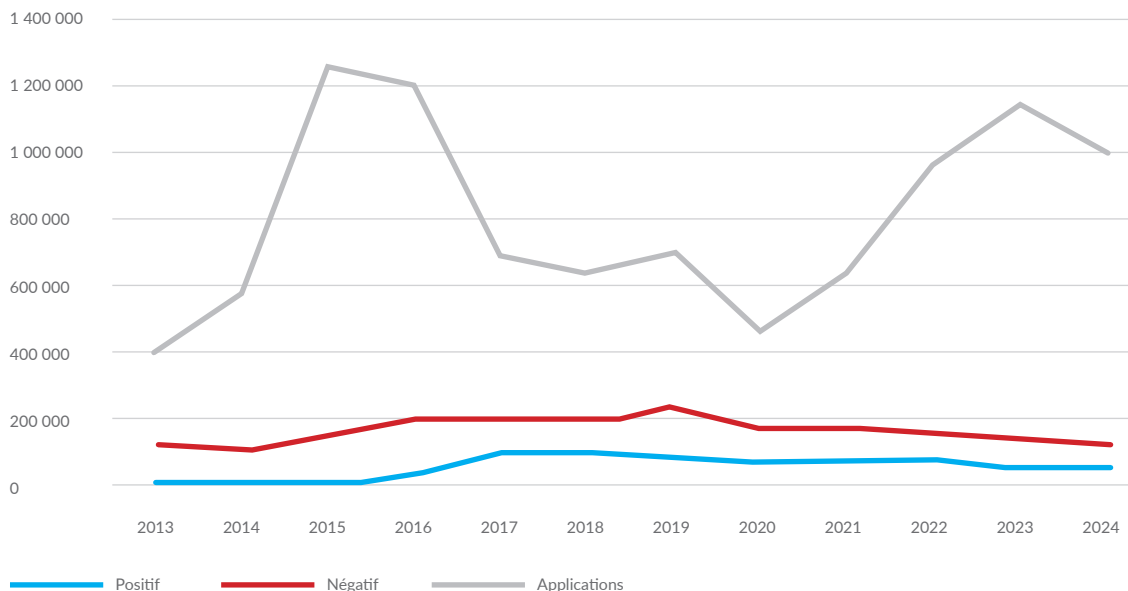


Figure 4. Retours effectifs de ressortissants de pays tiers après avoir reçu l'ordre de quitter le territoire

Source: Eurostat, *Third-Country Nationals Ordered to Leave – Annual Data (migr_eiord)* and *Third-Country Nationals Returned Following an Order to Leave – Annual Data (migr_eirtn)*, European Commission, 2024, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_eiord/default/table?lang=en and https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_eirtn/default/table?lang=en; own calculation.

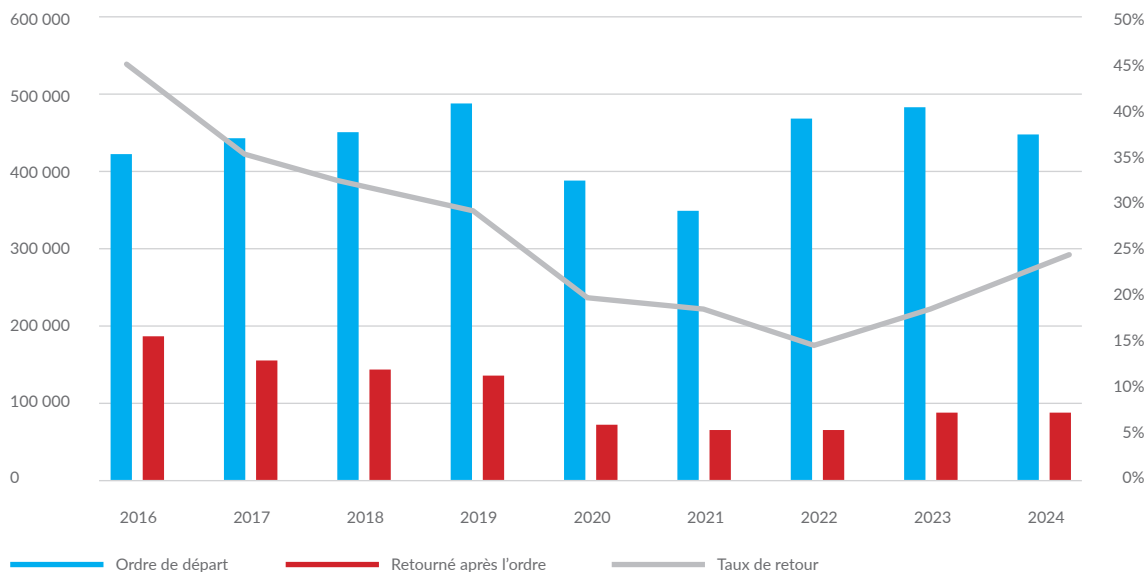
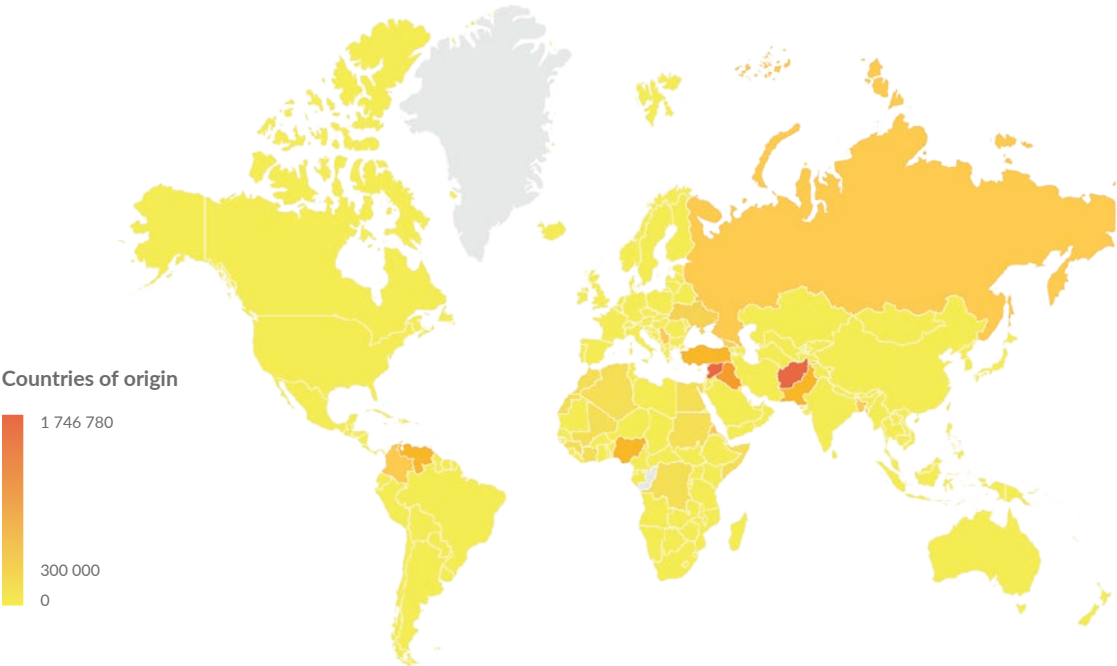


Tableau 1. Les 20 principaux pays d'origine des demandeurs d'asile dans l'UE-27 (2014-2024)

Classe- ment	Pays	Nombre de demandeurs d'asile	Classe- ment	Pays	Nombre de demandeurs d'asile
1.	Syrie	1 746 780	11.	Érythrée	200 465
2.	Afghanistan	1 026 255	12.	Russie	185 250
3.	Irak	518 240	13.	Somalie	183 200
4.	Pakistan	332 980	14.	Iran	181 110
5.	Venezuela	329 125	15.	Géorgie	169 375
6.	Turquie	318 420	16.	Ukraine	156 975
7.	Nigeria	267 655	17.	Kosovo*	155 815
8.	Colombie	249 385	18.	Maroc	145 630
9.	Bangladesh	240 925	19.	Guinée	142 600
10.	Albanie	224 460	20.	Serbie	113 355

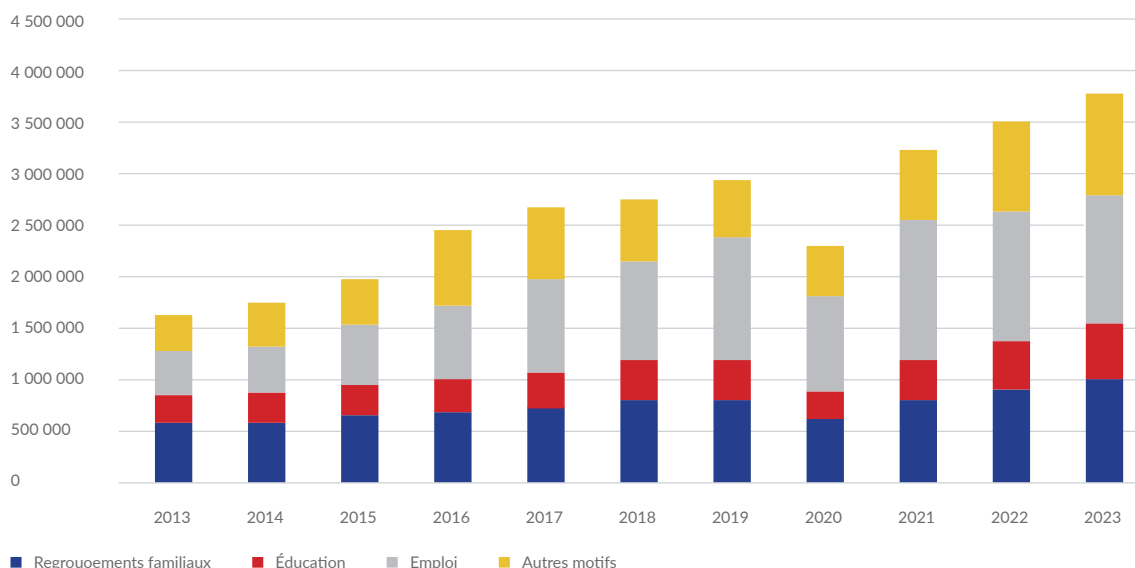
Source: Eurostat, Asylum Applications by Citizenship, Age and Sex – Annual Data (migr_asyappctza), European Commission, 2024.

Figure 5. Pays d'origine des demandeurs d'asile dans l'UE-27 (2014-2024)



Source: Eurostat, Asylum Applications by Citizenship, Age and Sex – Annual Data (migr_asyappctza), European Commission, 2024.

Figure 6. Premiers titres de séjour accordés dans l'UE entre 2013 et 2023, par motif



Source: Eurostat, *First Permits Issued for Residence by Reason – Annual Data (migr_resfirst)*, European Commission, 2024, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00170__custom_17884164/default/table.

Figure 7. Différence entre le nombre d'immigrés employés ayant la nationalité d'un pays de l'UE-27 et ceux ayant la nationalité d'un pays hors UE-27 en 2024

Source: Eurostat, *Employment Rates by Sex, Age and Citizenship (lfst_rimgenga)*, European Commission, 2024, [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfst_rimgenga\\$defaultview/default/table](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfst_rimgenga$defaultview/default/table).

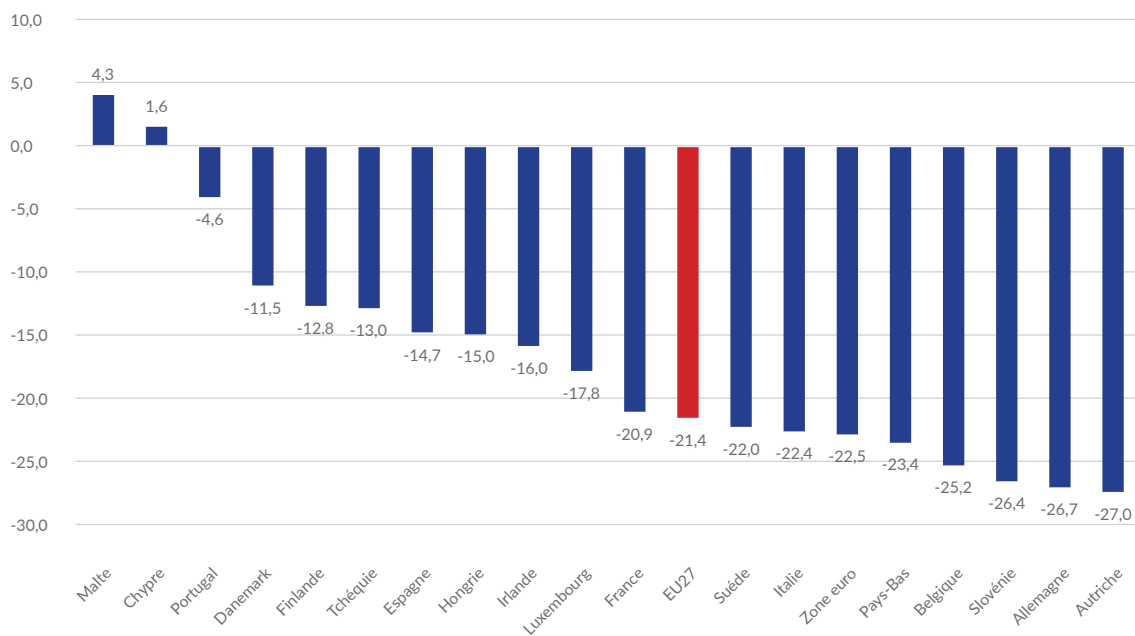
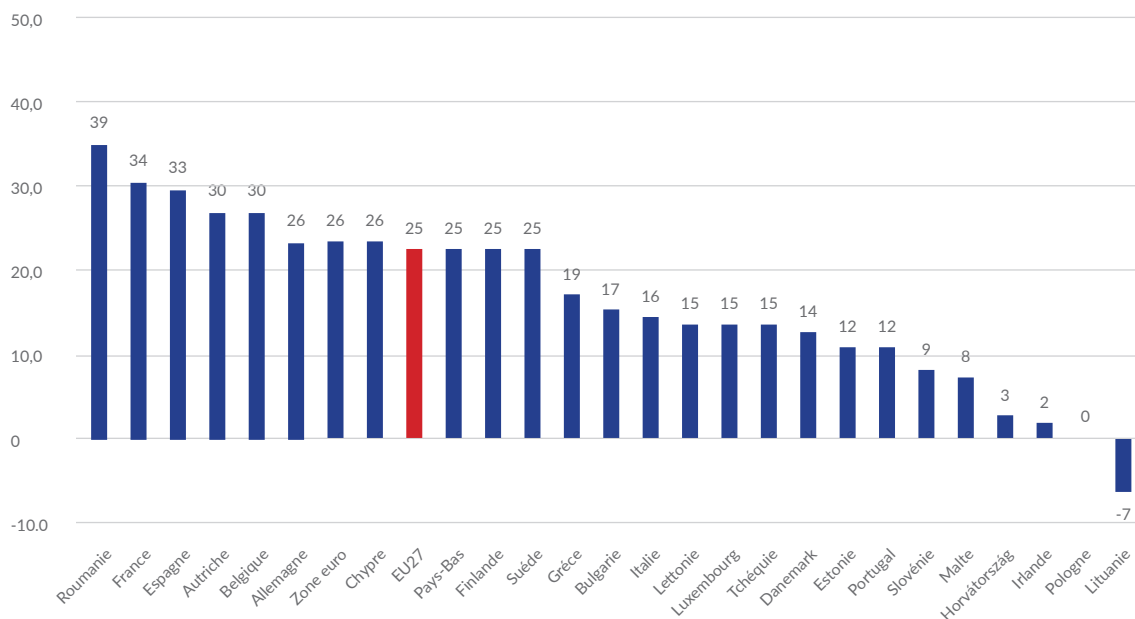
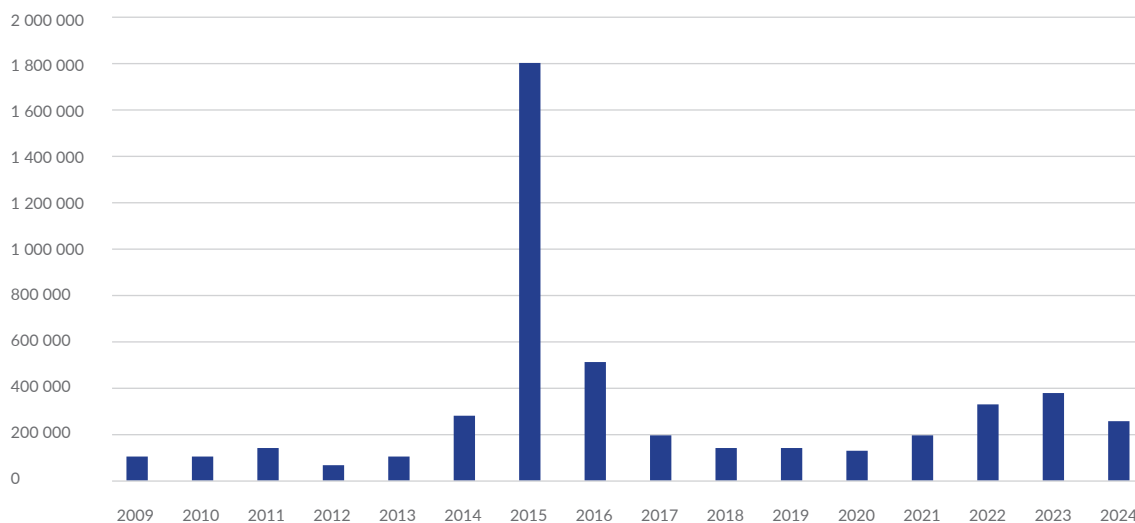


Figure 8. Proportion de ressortissants non européens exposés au risque de pauvreté par rapport aux ressortissants des pays où ils vivent en 2024

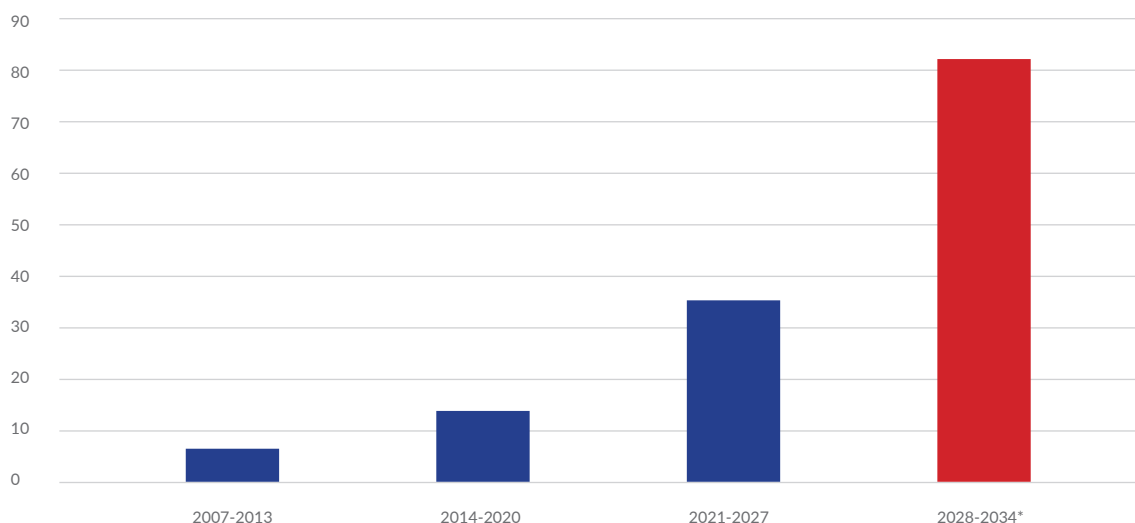


Source: Eurostat, *Persons at Risk of Poverty or Social Exclusion by Group of Citizenship (Population Aged 18 and Over)* (ilc_peps05n), Európai Bizottság, egyedi kivonat, hozzáférés: 2025. október, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_peps05n_custom_17884932/default/table

Figure 9. Nombre de passages illégaux entre 2009 et 2024



Source: Frontex, *Migratory Routes – Irregular Border Crossings Detected at EU External Borders (Data for 2024–2009)*, <https://www.frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-routes/migratory-routes/>.

Figure 10. Dépenses de l'UE en matière de migration au cours des trois dernières périodes budgétaires

*La proposition officielle rédigée par la CE pour le cadre financier pluriannuel (CFP) prévoit une « augmentation considérable » des fonds AMIF, BMVI et ISF, triplant ainsi leurs subventions.

Source: Commission européenne, Framework Programme on Solidarity and Management of Migration Flows for the Period 2007–2013; Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF) 2014–2020; Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF) 2021–2027; and EU 2028–2034 Proposed Budget Triples Funds for Migration, Border Management and Internal Security, consulté le 17 juillet 2025 :

<https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/framework-programme-on-solidarity-and-management-of-migration-flows-for-the-period-2007-2013.html>;

https://home-affairs.ec.europa.eu/funding/asylum-migration-and-integration-funds/asylum-migration-and-integration-fund-2014-2020_en;

https://home-affairs.ec.europa.eu/funding/asylum-migration-and-integration-funds/asylum-migration-and-integration-fund-2021-2027_en;

https://home-affairs.ec.europa.eu/news/eu-2028-2034-proposed-budget-triples-funds-migration-border-management-and-internal-security-2025-07-17_en.

L'Europe est confrontée à une crise juridique sans précédent qui prive les États membres de leur capacité à protéger leurs propres frontières et leurs citoyens.

Après des années de politique commune de l'UE en matière de migration et d'asile, le système s'est complètement effondré. L'espace Schengen est devenu une passoire à travers laquelle les migrants illégaux circulent librement. Les procédures de retour des migrants illégaux sont largement illusoires : seuls 25 % des migrants déboutés quittent effectivement l'Union. Parallèlement, la superposition des obligations internationales a rendu la protection efficace des frontières presque impossible d'un point de vue juridique. Pour encore aggraver la situation, les contribuables européens financent des ONG qui facilitent directement la migration illégale et entravent le contrôle efficace des frontières.

Compte tenu de l'échec total de la politique commune de l'Union européenne en matière de migration et d'asile, il n'est plus possible de poursuivre les réformes dans le cadre actuel de l'UE. Un changement de paradigme fondamental est nécessaire : le rétablissement de la souveraineté des États-nations en matière de migration, seuls dotés de la légitimité démocratique pour décider qui a le droit d'entrer et de résider sur leur territoire.

Reprendre les rênes de la politique migratoire n'est plus une option, c'est une nécessité. L'alternative est une perte totale de contrôle sur les frontières de l'Europe et la fin définitive de notre capacité à gérer notre propre territoire.

Le temps du débat est révolu. L'heure est venue d'agir de manière décisive.



Jerzy Kwaśniewski,
avocat, cofondateur et président de l'Institut Ordo Iuris

ISBN 978-83-68211-81-8



9 788368 211818



MIGRÁCIÓKUTATÓ
INTÉZET

En coopération avec l'Institut Ordo Iuris et le Centre européen pour le droit et la justice