

Master in Advanced European and International Studies

Applied European Policy and Governance Studies

*L'influence des préférences nationales et
des résistances politiques sur la
transposition des politiques migratoires
européennes en France (2015-2026) :
entre souveraineté et contrainte juridique*

Supervised by Dr. Mathias WAECHTER

Hannah ROURE

2026



Co-funded by
the European Union

REMERCIEMENTS

Je souhaite en premier lieu, exprimer ma gratitude à mes parents, dont le soutien indéfectible tout au long de mes études a rendu ce travail et cette expérience possible. Leur confiance et leurs encouragements constants ont été une source de force précieuse.

Je tiens également à remercier l'ensemble des professeurs et de l'équipe administrative du CIFE, dont l'encadrement et le dévouement ont rendu cette année de master enrichissante. Mes remerciements vont également à mon superviseur Matthias WAECHTER, pour avoir répondu à mes questions pendant mon travail. Je remercie aussi tout particulièrement Susann HEINECKE-KULN pour nous avoir accompagnés et épaulés dans la méthodologie du mémoire, dont les conseils ont été d'une aide précieuse à chaque étape. Je tiens à remercier chaleureusement Marie MIRKOVIC, qui a toujours répondu présente pour la moindre question administrative ou personnelle et dont le travail remarquable mérite d'être salué.

Je souhaite également adresser mes remerciements à l'ensemble de mes camarades du master EUGOV pour cette année extraordinaire, riche en échanges et en souvenirs. Nos heures partagées dans la seminar room, entre entraide et bonne humeur, ont profondément marqué cette expérience académique. Je souhaite remercier plus particulièrement Zoé ALBALADEJO, Alec VIDA, Giulia TAGLIENTO, qui ont été des soutiens essentiels tout le long de la recherche et la rédaction de ce mémoire en m'apportant de la joie. Enfin, je souhaite remercier Karlien DELEU pour m'avoir épaulé, encouragé et motivé dans les moments de doute.

SOMMAIRE

ABRÉVIATIONS	5
INTRODUCTION	6
PARTIE I : LE CADRE JURIDIQUE MIGRATOIRE EUROPÉEN ET SES LIMITES FACE AUX PRÉFÉRENCES NATIONALES FRANÇAISES	9
SECTION 1. LES TEXTES CLÉS DE L'UNION EUROPÉENNE ET LEURS OBJECTIFS D'HARMONISATION	9
<i>Sous-section 1. Les principes généraux de l'harmonisation des politiques européennes</i>	<i>9</i>
§1. Le principe de reconnaissance mutuelle et de solidarité : fondements et enjeux pour l'harmonisation des politiques européennes	10
§2. La répartition des compétences en matière migratoire : un cadre propice aux résistances nationales	12
<i>Sous-section 2. Les textes : illustration d'une volonté d'harmonisation de la part de la Commission européenne</i>	<i>14</i>
§1. Immigration légale	15
§2. Immigration illégale	16
SECTION 2. LA TRANSPOSITION EN DROIT FRANÇAIS : ENTRE CONFORMITÉ ET CONTOURNEMENT	17
<i>Sous-section 1. Le retard de transposition de la directive Carte bleue européenne : quand les préférences nationales priment sur l'obligation communautaire</i>	<i>18</i>
§1. Un retard de transposition symptomatique de l'attachement français à son régime national d'immigration	18
§2. Une mise en demeure européenne et une transposition tardive qui ne règle pas la question du doublon juridique	20
<i>Sous-section 2. La France et ses préférences nationales : des compétences régaliennes difficiles à contourner</i>	<i>21</i>
§1. Accords bilatéraux : l'Accord Franco Algérien	21
§2. Retour des contrôles aux frontières justifié par la sécurité nationale	23
PARTIE II : LES RÉSISTANCES POLITIQUES FRANÇAISES COMME OBSTACLE À L'HARMONISATION EUROPÉENNE : CAUSES ET EFFETS	27

SECTION 1. LA FABRIQUE DES RÉSISTANCES : POPULISME, MÉDIA ET INSTRUMENTALISATION POLITIQUE DE L'IMMIGRATION	27
<i>Sous-section 1. L'immigration comme carburant du discours populiste</i>	<i>27</i>
§1. La construction idéologique du rejet : populisme, euroscepticisme et radicalisation du discours migratoire en France	28
§2. L'instrumentalisation des crises et la radicalisation par les groupuscules : sécurisation du débat et normalisation de la haine	31
<i>Sous-section 2. La machine médiatique et numérique : amplification des peurs et fermeture du débat.....</i>	<i>32</i>
§1. CNews et l'écosystème médiatique conservateur : la fabrique d'une opinion hostile à l'harmonisation.....	32
§2. Les réseaux sociaux : fabrique d'une opinion radicale et réfractaire à l'harmonisation	34
SECTION 2. CONSÉQUENCES DES RÉSISTANCES POLITIQUES.....	35
<i>Sous-section 1. Conséquences politiques et diplomatiques : quand la résistance affaiblit la France et ses obligations communautaires.....</i>	<i>35</i>
§1. Les votes parlementaires comme révélateur des blocages idéologiques : le sacrifice de l'obligation communautaire sur l'autel électoral.....	36
§2. Le rôle des ministres et la pression électorale : le cercle vicieux en action	38
<i>Sous-section 2. Conséquences sociales et économiques : le paradoxe français, ou le coût réel du retardement de transposition.....</i>	<i>40</i>
§1. Le coût économique du blocage : la France contre ses propres intérêts.....	41
§2. Le coût social : stigmatisation, intégration défaillante et radicalisation.....	42
PARTIE III : ÉTUDE DE CAS – LE PACTE ASILE ET MIGRATION : ENTRE CONCESSIONS ET PERSISTANCE DES RÉGIMES NATIONAUX FRANÇAIS	46
SECTION 1. GENÈSE DU PACTE : UN COMPROMIS FRAGILE	46
<i>Sous-section 1. Échec Dublin : des origines à l'impasse</i>	<i>47</i>
§1 : Genèse du système Dublin, corollaire de Schengen.....	47
§2. Les failles structurelles du système et la crise de 2015 et son application en France	50
<i>Sous-section 2. Dublin obsolète, création du Pacte asile migration.....</i>	<i>53</i>
§1. Négociations du Pacte.....	53

§2. Les législations du Pacte européen sur la migration et l’asile	56
SECTION 2. LA TRANSPOSITION EN FRANCE : ENTRE DÉBATS ET	
CONCESSIONS	58
<i>Sous-section 1. Débats et concessions</i>	<i>59</i>
§1. Des débats politiques transpartisans, entre rejet et résignation	59
§2. Les concessions françaises : solidarité acceptée, contrôles préservés	60
<i>Sous-section 2. État des lieux de la transposition</i>	<i>62</i>
§1. La communication de la Commission du 8 mai 2026 : la France dans la moyenne mais avec des retards critiques	62
§2. La méthode de transposition : le recours aux ordonnances, aveu d’une impuissance politique	63
CONCLUSION FINALE	66
ANNEXES	68
BIBLIOGRAPHIE	69

ABRÉVIATIONS

UE	Union européenne
ELSJ	Espace de liberté de sécurité et de justice
TUE	Traité sur l'Union européenne
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
CJCE	Cour de justice de la Communauté européenne
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CBE	Carte bleue européenne
RDL-UE	Résident longue durée Union européenne
CESEDA	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
DDADUE	Dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne
AFA	Accord Franco-Algérien
LR	Les Républicains
RN	Rassemblement national
ARCOM	Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique
OQTF	Obligation de quitter le territoire français
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
RAEC	Régime d'Asile Européen Commun
CE	Conseil d'État
OFPRA	Office français de protection des réfugiés et apatrides
CNDA	Cour nationale du droit d'asile
LFI	La France insoumise

INTRODUCTION¹

« *Wir schaffen das.* », *Nous pouvons le faire.* Ces trois mots, prononcés par Angela Merkel en août 2015 en pleine crise migratoire,² résument à eux seuls la fracture qui traverse l'Union européenne (UE) depuis une décennie sur la question de l'immigration. Alors que la chancelière allemande ouvrait les frontières aux réfugiés, d'autres États membres dont la France manifestaient une résistance croissante, non seulement à l'accueil des migrants, mais à l'idée même d'une gestion commune et harmonisée des flux migratoires en Europe. Dix ans plus tard, cette fracture ne s'est toujours pas résorbée. Elle s'est institutionnalisée, politisée et s'est inscrite dans le fondement du droit européen à travers des retards de transposition, des contentieux communautaires et des lois nationales censurées.

En effet, la crise migratoire de 2015 constitue un point de bascule pour comprendre la période analysée dans cette étude. Elle intervient dans un contexte historique particulier. Depuis l'entrée en vigueur des accords Schengen de 1995 et la création de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ), l'UE tente de construire une politique migratoire commune fondée sur des principes de solidarité, et de reconnaissance mutuelle. Cependant, cet espace commun repose sur un pari sans précédent : que des États souverains, aux traditions juridiques et aux préférences politiques diverses, acceptent de déléguer à Bruxelles une compétence que beaucoup considèrent comme régaliennne. La France, avec son histoire républicaine, son attachement à sa souveraineté nationale et sa culture administrative, illustre les tensions que ce pari génère. Depuis les attentats de janvier et novembre 2015 et de juillet 2016, qui ont soudé dans l'espace public l'immigration et le terrorisme, jusqu'à l'adoption du Pacte asile et migration en 2024 ses obligations de transposition d'ici juin 2026, la période étudiée constitue un cas unique pour observer comment les préférences nationales et les résistances politiques françaises s'articulent ou s'affrontent avec les obligations juridiques communautaires. C'est dans ce

¹ Grammarly a été utilisé pour la reformulation de certains paragraphes ou la correction d'erreur. L'IA a été utilisé pour faciliter la recherche de ressources sur les sujets et arguments utilisés, ou trouver les éléments essentiels dans un document.

² Sarah Pfitzmann, *Politique migratoire : 10 ans après le "Wir schaffen das" de Merkel, où en est l'Allemagne ?* » Asile.ch. 2 février 2026 <https://asile.ch/2026/02/02/politique-migratoire-10-ans-apres-le-wir-schaffen-das-de-merkel-ou-en-est-lallemagne/>

contexte qu'il convient de s'interroger *dans quelles mesures les préférences nationales et les résistances politiques en France entravent-elles l'application des politiques migratoires européennes ?* Cette question appelle à une réponse nuancée, puisque la France transpose formellement la quasi-totalité de ses obligations communautaires, cependant, le chemin pour y arriver est souvent rempli d'obstacles.

Les politiques migratoires européennes désignent l'ensemble des instruments juridiques adoptés par les institutions de l'UE qui visent à harmoniser la gestion des flux migratoires entre les États membres. La transposition renvoie à l'obligation faite aux États membres d'intégrer dans leur droit interne les dispositions de l'UE dans un temps imparti³. Les préférences nationales désignent les orientations politiques culturelles et institutionnelles propres à un État. Enfin, les résistances politiques renvoient aux stratégies délibérées d'acteurs qui s'opposent à l'harmonisation européenne, la retardent, ou la sabotent pour des raisons idéologiques ou électorales. C'est la combinaison de ces deux phénomènes qui constitue l'objet central de cette étude. La méthodologie adoptée pour répondre à cette question est une approche pluridisciplinaire. Elle croise une approche juridique du droit européen et de la science politique, afin de saisir la résistance politique et son impact sur le droit. Cette approche s'appuie sur de la littérature académique en droit européen et en science politique de l'immigration, les textes juridiques primaires, les données statistiques des institutions françaises et européennes ainsi que l'actualité politique et médiatique, particulièrement sur la période 2022-2026.

Ce mémoire s'articule en trois parties complémentaires qui évoluent du juridique vers le politique, puis vers une étude de cas. La première partie pose le cadre juridique de l'analyse en examinant ce que le droit européen exige de la France en matière migratoire, en analysant d'abord les textes et principes fondateurs de l'harmonisation européenne avant d'étudier comment la France transpose ou contourne ses obligations. La deuxième partie remonte aux sources des résistances pour en analyser la dimension politique et sociologique. Elle démontre que les entraves à la transposition ne sont pas seulement institutionnelles mais le produit de différents acteurs politiques et médiatiques qui viennent amplifier et fermer le débat. Enfin, la troisième partie confronte ces différentes

³ EUR-Lex. (s.d.). *Transposition des directives de l'UE*. Consulté le 18 juin 2026, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=LEGISSUM:transposition>

analyses à travers l'étude de la transposition du Pacte asile et migration en France qui révèle un paradoxe central du gouvernement français.

PARTIE I : LE CADRE JURIDIQUE MIGRATOIRE EUROPÉEN ET SES LIMITES FACE AUX PRÉFÉRENCES NATIONALES FRANÇAISES

L'Espace de Liberté, Sécurité et Justice (ELSJ) constitue l'un des héritages les plus ambivalents de la construction européenne. Né de la volonté de bâtir un espace juridique commun, il repose sur un pari fondamental : que les États souverains, aux traditions juridiques distinctes, acceptent de se soumettre à des règles communes en matière migratoire. Ce pari n'a jamais été pleinement tenu, et la France l'illustre parfaitement. Comprendre pourquoi nécessite d'abord de saisir ce que le droit européen exige réellement. L'Union ne cherche pas à uniformiser brutalement les législations nationales : elle fixe des principes et des standards communs à travers des textes qui dessinent une ambition d'harmonisation progressive (Section 1). Mais entre cette ambition affichée et sa réception en droit français, il existe un écart qui révèle la manière dont la France transpose ou contourne ses obligations (Section 2).

SECTION 1. LES TEXTES CLÉS DE L'UNION EUROPÉENNE ET LEURS OBJECTIFS D'HARMONISATION

L'harmonisation des politiques européennes ne peut être comprise sans l'appréhension des textes fondateurs et des principes qui structurent l'objectif de l'Union. En effet, dans l'ELSJ, l'Union européenne ne cherche pas à uniformiser entièrement les droits nationaux mais à les rapprocher de standards communs afin de concilier intégration européenne, respect des souverainetés nationales et protection des droits fondamentaux. Cette logique d'harmonisation repose sur plusieurs mécanismes complémentaires, dont figurent les grands principes généraux (I), qui constituent à la fois des instruments juridiques et des fondements politiques de la construction européenne, ainsi que les législations relatives aux politiques migratoires (II).

Sous-section 1. Les principes généraux de l'harmonisation des politiques européennes

L'harmonisation des politiques migratoires au sein de l'Union européenne repose avant tout sur un ensemble de principes généraux qui en constituent le socle théorique et juridique. Ces principes dessinent une méthode d'intégration propre à la construction

européenne, qui cherche à construire un espace juridique commun sans imposer une uniformisation brutale des législations nationales (§1). Ils s'articulent cependant avec une architecture institutionnelle complexe, celle de la répartition des compétences entre l'Union et les États membres, qui détermine concrètement jusqu'où l'UE peut aller dans sa démarche d'harmonisation, particulièrement dans le domaine migratoire (§2).

§1. Le principe de reconnaissance mutuelle et de solidarité : fondements et enjeux pour l'harmonisation des politiques européennes

Le projet européen d'harmonisation repose sur trois grands principes formant un socle commun : la confiance mutuelle et la reconnaissance mutuelle comme pilier de l'intégration européenne (A), et le principe de solidarité essentiel dans une volonté d'harmonisation des politiques migratoires (B).

A. La confiance et la reconnaissance mutuelle : un pilier de l'intégration européenne

La confiance mutuelle émerge comme un pilier central de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice dès le Conseil européen de Tampere de 1999, où elle est érigée en condition sine qua non de la libre circulation des personnes et de l'efficacité des mécanismes de coopération judiciaire et policière. Ce principe repose sur une présomption : chaque État membre accepte de faire confiance aux systèmes juridiques et administratifs des autres États, même lorsque leurs règles divergent, dès lors que ces systèmes garantissent un niveau de protection équivalent aux droits fondamentaux.

Cette présomption s'ancre dans un socle commun de valeurs, consacré par l'article 2 du Traité sur l'Union européenne (TUE), concernant les valeurs de l'UE, dont le respect de la dignité humaine, la démocratie et l'État de droit renforcé par la force contraignante de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, depuis le Traité de Lisbonne en 2009⁴, renforçant cette idée de partage de communauté. C'est précisément sur ce socle que vient s'articuler le principe de reconnaissance mutuelle, qui trouve ses racines dans la jurisprudence de la CJCE,⁵ où il a été érigé en outil de libre circulation des marchandises en l'absence d'harmonisation totale. Appliqué à l'ELSJ, il permet d'assurer la circulation

⁴ Article 6 Traité sur l'Union européenne

⁵ Arrêt Cassis de Dijon 1979

des décisions judiciaires et administratives entre États, sans exiger une uniformisation des législations. Ensemble ces deux principes forment un mécanisme d'harmonisation fonctionnelle : plutôt que d'imposer une règle unique, l'UE reconnaît la validité des solutions nationales à condition qu'elles respectent des principes communs

B. La solidarité : un principe structurant, entre idéal et réalité

La solidarité est un principe explicite de l'ELSJ, mentionné à l'article 3 TUE (§2) et à l'article 67 TFUE (§2), qui énonce que « l'Union assure l'absence de contrôle aux frontières intérieures et développe une politique commune en matière d'asile et d'immigration [...] fondée sur la solidarité entre États membres ». Elle se décline en deux dimensions : une solidarité horizontale et verticale. Concernant la solidarité horizontale entre États membres, elle se traduit par des mécanismes de reprise en charge des demandeurs d'asile,⁶ ou de coopération policière, comme Europol et Eurojust. Concernant la solidarité verticale entre l'UE et les États tiers, elle s'illustre notamment via des accords de réadmission ou des partenariats pour la gestion des frontières extérieures.

La solidarité est indissociable de la volonté d'harmonisation de l'UE, car elle en est à la fois le moteur et le résultat. Sans solidarité, l'ELSJ ne pourrait fonctionner comme un espace intégré : les États frontaliers comme la Grèce ou l'Italie seraient submergés par les flux migratoires, tandis que les États plus au nord comme l'Allemagne ou la France pourraient fermer leurs frontières sans coordination, au détriment du principe de libre circulation. Le règlement Dublin,⁷ par exemple, est une tentative d'harmonisation par la répartition des responsabilités : il impose aux États de coopérer pour éviter que certains ne supportent seuls la charge de l'asile. Pourtant, la solidarité n'est pas seulement un outil juridique : c'est un choix politique qui révèle les limites de l'intégration européenne. Lorsque les États refusent de s'engager dans des mécanismes contraignants, comme le Pacte asile et migration de 2024, qui propose une solidarité « flexible » ; l'UE doit composer avec des solutions minimalistes, ce qui affaiblit l'harmonisation⁸. Ainsi, la

⁶ Règlement (UE) n ° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride

⁷ Cf. §1. I. Section 1. Partie 3. p.

⁸ Cf. Partie 3

solidarité agit comme un test de cohésion : plus elle est effective, plus l'ELSJ se rapproche d'un espace harmonisé ; plus elle est contestée, plus l'UE doit recourir à des mécanismes de contournement, comme des accords bilatéraux ou l'externalisation des frontières. En ce sens, la solidarité n'est pas seulement un principe : c'est l'expression même de la méthode communautaire où l'harmonisation passe par la coopération volontaire, non par l'imposition de règles uniformes.

L'efficacité de ces trois principes dépend largement des compromis politiques et des circonstances exceptionnelles comme les crises migratoires et le terrorisme. Sans solidarité effective, la confiance mutuelle peut s'effriter comme le rétablissement des contrôles aux frontières⁹ ; sans reconnaissance mutuelle, l'ELSJ reste un assemblage de différentes coopérations bilatérales et non une union à proprement parlé.

§2. La répartition des compétences en matière migratoire : un cadre propice aux résistances nationales

L'histoire de la construction européenne est celle d'un équilibre permanent entre intégration et résistances nationales. En effet, les États membres ne veulent pas lâcher prise, particulièrement en matière migratoire. L'UE tente de construire un cadre juridique commun, mais chaque avancée se heurte à différents soulèvements politiques des gouvernements nationaux. Les compétences de l'UE, qu'elles soient exclusives (A) ou partagées (B), dessinent une géographie politique où Bruxelles tente d'imposer ses règles tandis que les États membres résistent à céder certaines de leur prérogative régalienn.

A. Les compétences exclusives : instrument de primauté communautaire face aux résistances étatiques

Le droit de l'UE encadre un large éventail de domaines, avec des effets pour un grand nombre d'acteurs : citoyens, entreprises, administrations, associations. Cependant, pour que l'UE puisse agir, elle doit y être autorisée. Elle ne possède aucun pouvoir qui ne soit pas défini par les traités.¹⁰ Les compétences exclusives sont les domaines dans lesquels

⁹ Cf. §2. II. Section 2. Partie 1.

¹⁰ Valentin LEDROIT, *La répartition des compétences entre l'Union européenne et les États membres*, Toute l'Europe, 2025

des législations et des actes contraignants ne peuvent être adoptés qu’au niveau de l’Union, et non par un État membre seul, sauf si l’UE les y autorise.¹¹ Définies à l’article 3 du TFUE, les compétences exclusives sont au nombre de six : l’union douanière, l’établissement de règles de concurrence nécessaires au fonctionnement du marché intérieur, la politique monétaire pour les pays de l’UE dont la monnaie est l’euro, la conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique commune de la pêche, la politique commerciale commune et la conclusion d’accords internationaux sous certaines conditions.¹² Si la Commission européenne dispose de prérogatives importantes dans certains de ces domaines comme le commerce ou la concurrence, elle n’agit pas sur d’autres, comme la politique monétaire, principalement gérée par la Banque centrale européenne. Par ailleurs, chaque État membre reste directement impliqué dans la définition des règles qui s’appliquent dans ces domaines.¹³ D’une part, les chefs d’État et de gouvernement participent aux réunions du Conseil européen qui fixe les grandes orientations, d’autres, part, les ministres prennent part au processus de décision dans leurs domaines respectifs au sein du Conseil de l’UE.¹⁴

Si les compétences exclusives de l’UE permettent une intégration forte, marquée par l’uniformité des règles dans une logique communautaire, elles ne sont pas à l’abri des contestations politiques. Les États, lorsqu’ils jugent que ces règles gênent leurs intérêts, ils les contournent, ou les interprètent de manière restrictive, où dans certains cas prolongent les exceptions. C’est précisément dans ces circonstances que les compétences partagées prennent tout leur sens puisque l’UE ne peut plus imposer une uniformité, mais seulement fixer des standards communs.

B. Les compétences partagées : une marge de manœuvre pour les États

Les compétences partagées concernent quant à elles les domaines pour lesquels légiférer et adopter des actes contraignants peut être aussi bien au niveau européen que par chacun des États membres.¹⁵ L’UE fixe des normes communes minimales, mais les États

¹¹ Valentin LEDROIT, *La répartition des compétences entre l’Union européenne et les États membres*, Toute l’Europe, 2025

¹² Article 3 Traité sur le fonctionnement de l’Union européenne (TFUE)

¹³ Valentin LEDROIT, *La répartition des compétences entre l’Union européenne et les États membres*, Toute l’Europe, 2025

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

conservent une large marge de manœuvre pour les adopter, les adapter, interpréter et/ou les contourner en fonction de leurs préférences domestiques. Définies à l'article 4 du Traité sur le fonctionnement de l'UE, les compétences partagées s'appliquent dans plusieurs domaines : le marché intérieur, la politique sociale pour certains aspects, la cohésion économique sociale et territoriale politique régionale, l'agriculture et la pêche à l'exclusion de la conservation des ressources biologiques de la mer, l'environnement, la protection des consommateurs, les transports, les réseaux transeuropéens, l'énergie, l'espace de liberté de sécurité et de justice, les enjeux communs de sécurité en matière de santé publique, la recherche le développement technologique et l'espace, la coopération au développement et l'aide humanitaire.¹⁶

En matière migratoire, cette répartition des compétences est particulièrement visible. L'UE fixe des normes minimales, mais chaque État décide comment les appliquer, les interpréter ou les contourner. Cette flexibilité permet aux gouvernements de préserver leur souveraineté tout en affichant leur conformité apparente aux directives européennes.

En somme, l'UE impose une intégration forte dans les domaines des compétences exclusives, car elle considère que l'uniformité des règles est indispensable au bon fonctionnement de l'espace communautaire. Dans les domaines de compétences partagées, certains États profitent de cette flexibilité pour contourner les règles et d'autres dénoncent l'absence de solidarité et l'UE se retrouve contrainte de recourir à des mécanismes de contournement pour faire avancer l'intégration. Cependant, l'UE dans son objectif d'harmonisation ne se contente pas seulement d'énoncer les principes généraux ou ses compétences, elle les met en œuvre à travers différents textes migratoires.

Sous-section 2. Les textes : illustration d'une volonté d'harmonisation de la part de la Commission européenne

Si l'Union européenne a défini un cadre théorique à travers ses compétences exclusives et partagées, c'est à travers les textes que se concrétise sa politique migratoire et sa volonté d'harmonisation au sein des États membres. Ces textes s'articulent autour de trois axes principaux reflétant la complexité des enjeux migratoires, autant sur le plan juridique

¹⁶ Article 4 TFUE

que dans l'opinion publique : l'immigration légale (§1), l'immigration illégale (§2) et l'asile¹⁷. Chacun de ces domaines illustre, à sa manière, les limites et les avancées de l'harmonisation européenne entre obligation communautaire et adaptations nationales.

§1. Immigration légale

Après le Traité de Lisbonne, l'Union européenne a dû faire face à différentes crises migratoires successives. En effet, depuis environ une quinzaine d'années, l'Europe fait face à un afflux massif et rapide de migrants et réfugiés, fuyant la pauvreté et la guerre. Cette vague d'immigration a profondément bouleversé la politique migratoire de l'Union européenne et suscité de nombreuses réactions tant des États que des citoyens. Face à ces défis, l'Union européenne a entrepris l'harmonisation de ses politiques en matière d'asile et d'immigration, en particulier dans le domaine de l'immigration légale, avec par exemple le statut de résident longue durée UE (A) et la Carte bleue européenne (B) afin d'établir des règles communes encadrant la mobilité des personnes dans l'espace Schengen.

A. La directive Résident longue durée-UE

La directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée (RLD) établit les conditions d'octroi et de retrait de ce statut pour les ressortissants de pays tiers résidant légalement dans un État membre de l'Union européenne depuis au moins cinq ans.¹⁸ Pour en bénéficier, ces personnes doivent justifier d'une résidence continue, de ressources économiques stables, ainsi que d'une assurance maladie. Une fois le statut accordé, elles obtiennent un titre de séjour renouvelable d'au moins cinq ans et accèdent à une égalité de traitement avec les citoyens de l'UE dans des domaines comme l'emploi, l'éducation ou la sécurité sociale, bien que certains États puissent imposer des restrictions. Ce statut permet également aux bénéficiaires de s'installer, étudier ou travailler dans un autre pays de l'UE, sous certaines conditions, accompagnés de leur famille. En France, la carte de résident découlant du

¹⁷ Cf. Partie 3

¹⁸ EUR-Lex. *Règles applicables au séjour de longue durée des citoyens non européens*. Synthèse du document : Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/LSU/?uri=celex:32003L0109>

régime national a depuis lors disparue, seule la carte de résident avec la mention « résident longue durée-UE » perdure.¹⁹ Cette exemple traduit clairement l'élan d'harmonisation des politiques internes des États membres relatives à l'immigration impulsée par la Commission à travers les directives européennes pour faciliter l'obtention des titres de résidents, et des titres de séjour pour les travailleurs.

B. La directive Carte bleue européenne

La directive (UE) 2021/1883 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2021 établit les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, et permet d'instaurer un régime commun aux ressortissants de pays tiers séjournant plus de trois mois dans un État membre de l'UE ou travaillant dans un autre État membre que celui qui leur a délivré la Carte bleue européenne. Cette directive s'applique donc aux candidats à un emploi hautement qualifié et exclut certaines catégories, telles que les demandeurs de protection internationale. Les demandeurs doivent présenter un contrat ou une offre d'emploi d'au moins six mois, justifier leurs qualifications, disposer de documents de voyage valides et d'une assurance maladie. La Carte Bleue est valable au moins 24 mois (ou trois mois au-delà du contrat si celui-ci est plus court) et ouvre droit à l'égalité de traitement avec les citoyens de l'UE. Les titulaires peuvent être accompagnés de leur famille, qui a également le droit de travailler et peuvent acquérir le statut de résident longue durée de l'UE sous certaines conditions. Enfin, après douze mois dans l'État d'accueil initial, ils peuvent vivre et travailler avec leur famille dans un autre État membre.²⁰ La transposition de ce texte en droit français soulèvera cependant des résistances qui seront analysées en Section 2.

§2. Immigration illégale

L'immigration irrégulière est devenue l'un des défis majeurs de l'Union européenne. Les vagues migratoires ont poussé l'UE à adopter des outils juridiques pour tenter de réguler

¹⁹ Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée

²⁰ Directive (UE) 2021/1883 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2021 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, et abrogeant la directive 2009/50/CE du Conseil

ces mouvements. Parmi eux, la « directive retour », ²¹ s'impose comme le texte central encadrant les conditions dans lesquelles les États membres peuvent éloigner les personnes en situation irrégulière sur leur territoire, tout en imposant des garanties de leurs droits fondamentaux.

En effet, la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, adoptée le 16 décembre 2008, s'impose comme la clé de voûte de la politique d'immigration irrégulière. Son adoption s'inscrit dans une logique née dès le Conseil de Tampere, où l'UE a posé les bases d'une approche commune face à l'immigration irrégulière, tout en reconnaissant que cette lutte devait s'articuler avec le respect des droits fondamentaux. Ce texte, harmonisant les législations nationales en matière de rétention et d'éloignement des étrangers en situation irrégulière, repose sur un principe central : privilégier le retour volontaire avant d'envisager un retour forcé.

Cependant, la directive a été très critiquée dès sa négociation, notamment en France où elle a été qualifiée de « directive de la honte » ²², en raison de normes moins protectrices que le droit national et notamment pour ses faiblesses en matière de protection des mineurs, sa flexibilité excessive en matière de rétention (jusqu'à 18 mois avec des extensions possibles), et son champ d'application large, incluant tous les étrangers en situation irrégulière, indépendamment de leur situation personnelle. Une faille juridique exploitée par certains États, en effet, son impact opérationnel reste limité par les nombreux blocages politiques. La proposition de révision par la Commission est au point mort depuis mars 2020. Cette paralysie illustre les tensions persistantes entre la volonté d'harmonisation de l'UE et les préférences nationales, où chaque État ajuste l'application de la directive à ses propres priorités sécuritaires et politiques.

SECTION 2. LA TRANSPOSITION EN DROIT FRANÇAIS : ENTRE CONFORMITÉ ET CONTOURNEMENT

²¹ Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier

²² Communiqué ligue des droits de l'homme de 2008 (<https://www.ldh-france.org/Directive-retour-directive-de-la/>)

Si les principes et les textes européens dessinent une ambition d'harmonisation cohérente, leur réception en droit français révèle une réalité bien plus contrastée. La France ne rejette pas ouvertement ses obligations communautaires ; elle les retarde, les contourne ou les fait coexister avec ses propres instruments. Cette tension se manifeste à deux niveaux distincts. Le premier est celui de la transposition législative : le cas de la directive Carte bleue européenne montre comment les contraintes politiques internes et l'attachement à un régime national préexistant peuvent paralyser une mise en conformité pourtant obligatoire (I). Le second est celui des prérogatives régaliennes : dont la France entend bien conserver sa souveraineté exclusive, quitte à entrer en tension avec Bruxelles (II).

Sous-section 1. Le retard de transposition de la directive Carte bleue européenne : quand les préférences nationales priment sur l'obligation communautaire

La transposition de la directive Carte bleue européenne en droit français constitue un cas d'école particulièrement révélateur. Elle illustre comment un État membre peut, sans jamais formellement refuser ses obligations communautaires, les différer suffisamment longtemps pour que ses préférences nationales continuent de prévaloir. Ce retard trouve d'abord son explication dans l'architecture même du droit français qui entend préserver les spécificités au détriment d'une harmonisation qu'elle perçoit davantage comme une contrainte que comme une opportunité (§1). Il aura ensuite fallu une mise en demeure de la Commission pour que le législateur se décide à agir (§2).

§1. Un retard de transposition symptomatique de l'attachement français à son régime national d'immigration

Le cas de la transposition de la directive (UE) 2021/1883 relative à la Carte bleue européenne offre un exemple particulièrement éclairant des résistances que les préférences nationales peuvent opposer à l'harmonisation des politiques migratoires européennes. Adoptée le 20 octobre 2021, cette directive avait pour ambition de renforcer l'attractivité de l'Union européenne à l'égard des travailleurs hautement qualifiés issus de pays tiers, en assouplissant les critères d'admission et en facilitant la mobilité intra-européenne de ses bénéficiaires. Les États membres étaient tenus de transposer la

directive dans leur législation nationale au plus tard le 18 novembre 2023, soit un délai de deux ans après l'adoption du texte. Cependant, la France n'a pas transposé la directive dans le temps imparti. Les raisons de ce retard tiennent principalement à des choix politiques profonds, qui révèlent la manière dont elle entend gérer sa souveraineté concernant l'accueil des talents étrangers, et plus précisément des ressortissants d'États tiers.

Pour comprendre ce retard, il faut d'abord s'arrêter sur la structure du droit français en matière d'immigration professionnelle. La France dispose depuis plusieurs années de son propre régime national d'attraction des talents, organisé autour du titre « talent-salarié qualifié » codifié dans le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).²³ Ce dispositif, distinct de la Carte bleue européenne,²⁴ impose un seuil de rémunération inférieur, ce qui le rend accessible à des profils que la CBE exclurait de facto en raison de son seuil plus élevé. Autrement dit, le régime national français est, sur certains points, plus favorable que ce que prévoient les directives européennes, et la France entend le préserver. Le problème est que la coexistence des deux régimes génère un doublon juridique qui complexifie considérablement les démarches, tant pour les employeurs, les candidats étrangers ainsi que les agents administratifs qui se retrouvent face à deux dispositifs très proches mais tout de même distincts, selon des procédures similaires.

C'est dans ce contexte que la recherche d'un vecteur législatif approprié pour transposer la directive a constitué un véritable obstacle. La loi n°2024-42 du 26 janvier 2024 « pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration » aurait pu constituer ce vecteur naturel. Cela n'a pourtant pas été le cas : bien qu'adoptée après la date limite de transposition, cette loi n'a pas introduit dans le CESEDA les modifications requises par la directive. D'une part, le contexte politique entourant ce texte était particulièrement tendu : la loi immigration a fait l'objet d'un parcours parlementaire mouvementé²⁵. Dans ce climat introduire des dispositions assouplissant l'accès au séjour des travailleurs étrangers hautement qualifiés apparaissait politiquement délicat. D'autre part, la question de l'articulation entre le régime CBE et le régime national du salarié qualifié n'avait pas

²³ Article L421-9 CESEDA

²⁴ Article L421-11 CESEDA

²⁵ Cf. §1. Sous-section 1. Section 2. Partie 2.

encore trouvé de réponse satisfaisante, rendant la transposition techniquement et juridiquement complexe à mener dans l'urgence.

§2. Une mise en demeure européenne et une transposition tardive qui ne règle pas la question du doublon juridique

Cette inaction n'est pas passée inaperçue à Bruxelles. Le 25 janvier 2024, la Commission européenne a adopté un ensemble de décisions concernant le retard dans la transposition de la directive, adressant des lettres de mise en demeure aux États membres n'ayant pas communiqué leurs mesures nationales de transposition à travers les tableaux de concordances, dans les délais impartis.²⁶ La France figure parmi les mauvais élèves, mis en demeure pour défaut de transposition de la directive (UE) 2021/1883 dite « carte bleue européenne », avec deux mois pour y remédier. Ce délai supplémentaire n'a pas non plus suffi à accélérer immédiatement le processus : c'est finalement au travers du projet de loi « portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne » dite « DDADUE », déposé le 31 octobre 2024, que les mesures de mise en conformité du CESEDA avec la directive ont été intégrées, le texte étant adopté par les deux assemblées les 2 et 3 avril 2025. En effet, la loi n°2025-391 du 30 avril 2025²⁷, entrée en vigueur le 2 mai 2025 a ainsi finalement transposé les dispositions majeures de la directive européenne. La directive a été transposée en droit français avec plus d'un an et demi de retard sur l'échéance initialement fixée, ce qui démontre les priorités françaises accordées à son régime national ainsi qu'à ses tensions politiques concomitantes.

Ce cas illustre une réalité que l'on retrouve dans d'autres domaines : la transposition d'une directive européenne n'est jamais un acte purement technique et juridique. Elle engendre des choix politiques, des débats et des négociations propres à chaque État membre en fonction du pouvoir politique en place. D'autant plus que les dernières directives de la Commission européenne comme la carte bleue européenne sont de plus

²⁶ Représentation de la Commission européenne en France. *La Commission prend des mesures en vue d'assurer une transposition complète et en temps voulu des directives européennes, dont 3 mesures visant la France*. 25 janvier 2024 https://france.representation.ec.europa.eu/informations/la-commission-prend-des-mesures-en-vue-dassurer-une-transposition-complete-et-en-temps-voulu-des-2024-01-25_fr

²⁷ Loi n°2025-391 du 30 avril 2025 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes

en plus précises, ce qui laisse moins de marge de manœuvre aux États membres pour adapter les nouvelles dispositions à leur régime national. Or, initialement l'objectif même d'une directive, est de donner les grandes lignes directrices d'un régime, ce qui est de moins en moins le cas en l'espèce. De ce fait, les États sont parfois plus réticents à faire passer les instruments européens avant leurs propres outils législatifs. En conservant son régime national tout en acceptant, sous la contrainte d'une mise en demeure, de transposer avec retard la directive communautaire, la France a une fois de plus choisi la voie de la coexistence plutôt que celle de l'harmonisation.

Sous-section 2. La France et ses préférences nationales : des compétences régaliennes difficiles à contourner

Au-delà de la transposition législative, certaines résistances françaises touchent à ce que la France considère comme le cœur de sa souveraineté. Qu'il s'agisse d'accords bilatéraux historiques dérogatoires au droit européen (§1) ou de recours prolongé aux contrôles aux frontières au nom de la sécurité nationale (§2), la France oppose à l'harmonisation des politiques migratoires, des prérogatives régaliennes qu'elle n'entend pas négocier.

§1. Accords bilatéraux : l'Accord Franco Algérien

L'harmonisation des politiques migratoires en Europe se heurte également à un obstacle de taille : le conflit de normes entre le droit de l'UE et les accords bilatéraux que la France a conclus avec certains pays tiers. Ces accords représentent pour bien plus qu'un simple outil de gestion des flux migratoires ; ils reflètent une souveraineté diplomatique et juridique que la France entend pleinement préserver, en dehors de tout cadre communautaire. Souvent anciens, ils s'inscrivent dans une histoire longue, marquée par des liens postcoloniaux, des intérêts économiques partagés ou encore des impératifs sécuritaires qui continuent d'orienter la politique étrangère française. C'est précisément pour cette raison qu'ils sont perçus comme difficilement négociables, car ils incarnent des relations bilatérales construites sur une longue période et auxquelles la France reste attachée. Le problème est que certains de ces accords se retrouvent en contradiction avec certaines directives européennes plus récentes, créant ainsi des tensions juridiques qui compliquent la construction d'une politique migratoire commune. Face à cela, la France,

comme d'autres États membres dans une situation similaire, maintient une position ferme : ces engagements relèvent de sa souveraineté et de ses préférences nationales et ne sauraient être remis en cause par une harmonisation européenne, aussi ambitieuse soit-elle.

L'exemple le plus parlant est celui de l'Accord franco-algérien, signé le 27 décembre 1968²⁸ et qui régit les circulations, l'emploi et le séjour des ressortissants algériens en France. Afin d'en comprendre la portée, il faut remonter au contexte dans lequel il a été élaboré. Au lendemain de la fin de la guerre d'Algérie et de la signature des accords d'Évian, qui ont ouvert une période de transition particulièrement complexe entre les deux pays. Ces accords garantissent initialement à tout Algérien muni d'une carte d'identité en règle, la libre circulation en France, dans un contexte où les besoins en main-d'œuvre de la France en pleine reconstruction et en plein essor économique²⁹ rendaient cette mobilité mutuellement avantageuse. Très vite cependant, les tensions politiques postindépendance et les transformations du marché du travail ont conduit les deux États à encadrer davantage cette circulation, aboutissant à la conclusion de l'accord de 1968. Celui-ci s'inscrit donc dans une logique de compromis historique : reconnaître les liens particuliers tissés entre les deux nations tout en posant un cadre juridique propre, autonome du droit commun des étrangers afin de faciliter l'accès au marché de l'emploi par rapport à d'autres ressortissants de pays tiers. Or, ce régime de droit purement interne entre parfois en contradiction avec le droit de l'UE et en particulier avec certaines directives européennes comme la directive 2003/109/CE relative au statut des résidents de longue durée (RLD-UE). Cette directive a pour objet de fixer un socle commun d'accès à ce statut pour l'ensemble des ressortissants de pays tiers tel que la durée du séjour légal et ininterrompu, la stabilité des ressources. En dérogeant à certains de ces critères, l'accord franco-algérien soustrait de facto ses bénéficiaires à une partie de la directive RDL-UE et donc à l'objectif d'harmonisation des politiques migratoires voulu par l'UE.

Cette situation illustre un conflit de norme entre d'un côté le droit de l'UE qui cherche à instaurer un cadre commun garantissant l'égalité de traitement entre ressortissants de pays

²⁸ Décret n° 2002-1500 du 20 décembre 2002 portant publication du troisième avenant à l'accord du 27 décembre 1968 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire relatif à la circulation, à l'emploi et au séjour en France des ressortissants algériens et de leurs familles et à son protocole annexe (ensemble un échange de lettres), signé à Paris le 11 juillet 2001

²⁹ Trente glorieuses

tiers et de l'autre, l'accord bilatéral qui relève de la souveraineté des autorités françaises en matière de relations internationales et de droit des étrangers. En droit, la primauté du droit de l'UE n'atteint pas systématiquement les dispositions des accords bilatéraux conclus antérieurement par les États membres surtout s'ils ont été validés par la jurisprudence. En effet, la Cour de justice de l'Union européenne a d'ailleurs déjà été amenée à statuer sur la compatibilité de certains accords bilatéraux avec le droit de l'Union dans un arrêt rendu le 10 mai 2023, affaire C-21/22, Commission européenne contre France, affirmant que ces accords peuvent subsister mais qu'ils doivent être interprétés à la lumière des objectifs européens.

Ces tensions entre droit interne et droit européen ne se manifestent pas uniquement sur le plan des statuts et des titres de séjour. Elles trouvent également une expression concrète et visible aux frontières elles-mêmes, lorsque des États membres choisissent, au nom de la sécurité nationale, de suspendre temporairement l'un des acquis les plus symboliques de la construction européenne : la libre circulation au sein de l'espace Schengen.

§2. Retour des contrôles aux frontières justifié par la sécurité nationale

La France constitue sans doute l'exemple le plus révélateur des tensions qu'engendre la gestion de l'espace Schengen au sein des États membres. Pour comprendre la position française, il faut remonter aux événements qui ont profondément marqué le pays et durablement reconfiguré la conception de la sécurité nationale. Les attentats de janvier 2015 contre la rédaction de Charlie Hebdo et l'Hyper Cacher, puis ceux du 13 novembre 2015 au Bataclan, au Stade de France et différentes terrasses parisiennes, qui firent 130 morts en seulement une nuit ; et enfin l'attentat du 14 juillet 2016 à Nice, ont constitué un traumatisme collectif dans la mémoire des français. Le gouvernement a depuis lors pris des mesures de sécurité drastiques et inédites, considérant que les menaces terroristes justifiaient des mesures de sécurité exceptionnelles et durables, y compris si celles-ci entraient en contradiction avec le droit européen.

C'est dans ce contexte que la France a entrepris, dès octobre 2015, de rétablir le contrôle de son territoire national sur le fondement de l'article 25 du Code de frontière Schengen,³⁰

³⁰ Règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen)

qui autorise une réintroduction temporaire de ces contrôles en cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure. Les critères étant remplis, la France a instauré des mesures de contrôle importantes sur son territoire. Cependant, ce qui devait être initialement une mesure exceptionnelle s'est progressivement transformée en pratique permanente. En effet, la France a maintenu ces contrôles de manière ininterrompue depuis octobre 2015, en procédant à des renouvellements successifs tous les six mois, en évoquant différents facteurs de menace grave pour l'ordre public. La France a effectivement essayé de contourner le droit européen en alternant l'application de l'article 25 et de l'article 29, dit « mécanisme de sauvegarde », qui introduit une procédure spécifique de rétablissement des frontières en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen.³¹ Cette stratégie a directement conduit à un dialogue de juges particulièrement tendu entre le Conseil d'État français et la Cour de justice de l'Union européenne.

En effet, dans un arrêt NW du 26 avril 2022, la Cour de justice a déclaré que l'article 25 du Code frontière Schengen s'oppose à une réintroduction des contrôles dont la durée excède le plafond de six mois, dès lors qu'aucune menace nouvelle et distincte ne vient justifier une nouvelle période de contrôle.³² Or quelques semaines plus tard, dans son arrêt du 27 juillet 2022, le Conseil d'État a adopté une position complètement différente. Saisi d'un recours contre la décision gouvernementale de prolonger les contrôles, les juges ont estimé qu'une menace identique mais renouvelée pouvait suffire à justifier la prolongation, validant ainsi les arguments fondés sur le risque terroriste, et les mouvements migratoires. Ce faisant le Conseil d'État s'est écarté de la lecture stricte retenue par la CJUE, illustrant une résistance du juge national face à une jurisprudence européenne initialement supérieure aux juges nationaux ; mais qui vient justifier les préférences domestiques françaises, découlant d'événements propres au pays.

Cette tension s'est prolongée bien au-delà de 2022. Des associations comme l'Anafé et le Gisti avaient saisi la Commission européenne dès décembre 2018 d'une plainte dénonçant la violation du droit de l'UE par la France.³³ Après six années de silence et de relances,

³¹ Règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen)

³² CJUE, 26 avril 2022, *NW c. Landespolizeidirektion Steiermark* (aff. C-368/20)

³³ Plainte à la Commission européenne sur le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures (<https://anafe.org/wp-content/uploads/2024/10/Plainte-Commission-europeenne-2018.pdf>)

elles ont reçu en avril 2024 une réponse de la Commission annonçant le classement de la plainte, celle-ci refusant de tirer les conclusions de la jurisprudence de la CJUE en sanctionnant ce qu'elles qualifient de détournement manifeste des finalités du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures.³⁴

Sur le plan législatif européen, une réforme majeure est venue rabattre les cartes. En effet, le 13 juin 2024, l'Union européenne a adopté le règlement (UE) 2024/1717 modifiant le Code frontière Schengen,³⁵ instaurant un nouveau cadre pour la réintroduction temporaire et la prolongation des contrôles aux frontières intérieures. Ce règlement révisé fixe notamment la durée maximale pendant laquelle ces contrôles peuvent être maintenus : deux ans dans le cadre ordinaire, avec une possibilité de prolongation de six mois supplémentaires renouvelable une fois dans des situations exceptionnelles majeures, la durée totale ne pouvant excéder trois ans. Cette réforme place par ailleurs la question migratoire au cœur de la gestion des frontières intérieures, en reconnaissant pour la première fois dans son article 25 que des mouvements soudains, de grande ampleur et non autorisés de ressortissants de pays tiers entre États membres constituent une menace grave pouvant justifier la réintroduction des contrôles.³⁶

C'est précisément dans ce nouveau cadre que s'inscrit la décision française la plus récente. En effet, le 17 octobre 2024, la France a annoncé le rétablissement des contrôles frontaliers avec six pays européens : le Luxembourg, la Belgique, l'Allemagne, la Suisse, l'Italie et l'Espagne, pour une période allant du 1^{er} novembre 2024 au 30 avril 2025, invoquant les menaces terroristes, la présence de réseaux criminels facilitant l'immigration irrégulière et les flux migratoires susceptibles d'être infiltrés par des individus radicalisés.³⁷ Sur le plan procédural, le Conseil d'État a rappelé que la dernière révision du règlement du Code frontière Schengen de 2024 instaurait un nouveau cadre applicable uniquement aux décisions prises à partir de son entrée en vigueur en juillet 2024. La décision d'octobre 2024 constituait ainsi une première décision de

³⁴ Réponse Commission européenne avril 2024 (<https://anafe.org/wp-content/uploads/2024/10/Plainte-Anafe-Gisti-Reponse-commission-avril-2024-annonce-cloture.pdf>)

³⁵ Règlement (UE) 2024/1717 du 13 juin 2024, modifiant le règlement (UE) 2016/399 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes

³⁶ Anafé. *La fin du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures*. (s.d) <https://anafe.org/nous-connaître/nos-revendications/la-fin-du-retablissement-des-contrôles-aux-frontieres-interieures/>

³⁷ La France rétablit des contrôles aux frontières : quel impact pour les automobilistes belges ? <https://www.lesoir.be/632582/article/2024-10-29/la-france-retablit-des-contrôles-aux-frontieres-quel-impact-pour-les>

réintroduction des contrôles aux frontières et non la prolongation des décisions de mise en œuvre depuis 2015. De ce fait, par sa décision du 7 mars 2025, il a donc rejeté la demande d'annulation et a validé la conformité de la mesure au nouveau règlement Schengen.³⁸

In fine, le cas français illustre les limites que les préférences nationales imposent à l'harmonisation européenne dès lors que la sécurité nationale est en jeu. Pendant plus de dix ans, la France a su mobiliser, adapter et contourner les règles du Code frontière Schengen pour maintenir des contrôles aux frontières intérieures initialement exceptionnels et temporaires : aboutissant en avril 2026 à une 24^{ème} prolongation consécutive.³⁹ Force est de constater que la Commission européenne, pourtant gardienne des traités, n'est pas parvenue à contraindre la France à y mettre fin.

CONCLUSION

Au terme de cette première partie, un constat s'impose : les préférences nationales françaises constituent un obstacle structurel à l'harmonisation des politiques migratoires européennes, et ce à tous les niveaux du droit. Qu'il s'agisse du retard de transposition de la directive CBE, du maintien d'un accord bilatéral dérogatoire vieux de plus de cinquante ans, ou du rétablissement ininterrompu des contrôles aux frontières Schengen depuis 2015, la France a systématiquement choisi la voie de la coexistence plutôt que celle de l'alignement total. Ce faisant, elle répond à la problématique posée : les préférences nationales n'entravent pas l'application du droit européen par un rejet frontal, mais par une résistance méthodique, que les institutions européennes peinent à sanctionner efficacement. Cependant, ces résistances ne sont pas le seul fruit d'un manquement juridique, elles sont le produit d'un contexte politique, médiatique et social qui les rend possibles, mais souvent inévitables pour tout gouvernement soucieux des résultats électoraux.

³⁸ CE, 7 mars 2025, n°499702

³⁹ La France rétablit une nouvelle fois les contrôles à ses frontières intérieures, 23 avril 2026 (<https://anafe.org/la-france-retablit-une-nouvelle-fois-les-controles-a-ses-frontieres-interieures/>)

PARTIE II : LES RÉSISTANCES POLITIQUES FRANÇAISES COMME OBSTACLE À L'HARMONISATION EUROPÉENNE : CAUSES ET EFFETS

Après que la première partie soit venue mettre en évidence les obstacles juridiques et les préférences nationales que la France oppose à l'harmonisation des politiques migratoires européennes en droit interne : retards de transposition, conflits de normes, il convient à présent de s'attarder sur un autre facteur de ralentissement de l'harmonisation des politiques migratoires : les résistances politiques. Ces résistances se forment à travers les discours populistes, eurosceptiques et la volonté française de conserver sa souveraineté sur les compétences régaliennes. Ces résistances sont le produit d'acteurs politiques et médiatiques qui contribuent à leur amplification dans une logique d'instrumentalisation électorale (Section 1). Cette instrumentalisation produit des effets qui à leur tour viennent alimenter les résistances initiales, révélant un cercle vicieux dont chaque conséquence devient une nouvelle cause, qui rend l'entrave à l'application du droit européen de plus en plus conséquente (Section 2).

SECTION 1. LA FABRIQUE DES RÉSISTANCES : POPULISME, MÉDIA ET INSTRUMENTALISATION POLITIQUE DE L'IMMIGRATION

Les résistances françaises à l'harmonisation migratoire européenne ne sont pas spontanées : elles sont produites, entretenues et amplifiées par des acteurs identifiés qui y trouvent un intérêt stratégique. Cette première section va permettre de mettre en lumière la mécanique de fabrication des résistances politiques à la transposition des politiques européennes en analysant dans un premier temps comment les discours populistes et eurosceptiques transforment toute tentative d'harmonisation en menace contre la souveraineté nationale avant d'être instrumentalisé par les crises et qui déplacent progressivement le curseur de l'acceptable (Sous-section 1.) ; puis comment cette infrastructure idéologique trouve son chemin au sein de l'écosystème médiatique et numérique, vecteur de diffusion ancrant durablement dans l'opinion publique une hostilité à l'harmonisation que nul gouvernement ne peut ignorer sans en payer le prix électoral (Sous-section 2.)

Sous-section 1. L'immigration comme carburant du discours populiste

L'immigration est devenue en France le carburant d'un discours populiste structuré, articulé autour d'une construction idéologique du rejet (§1) et d'une instrumentalisation des crises qui en radicalise progressivement les contours (§2)

§1. La construction idéologique du rejet : populisme, euroscepticisme et radicalisation du discours migratoire en France

Le rejet de l'harmonisation migratoire européenne s'appuie sur deux constructions idéologiques intimement liées : le populisme et l'euroscepticisme. Ces courants, portés principalement par le RN, Reconquête et une partie des LR, se déploient comme un contre-récit nationaliste articulé autour de deux « ennemis » : l'immigration, perçue comme une menace sécuritaire et l'Union européenne, accusée d'outrepasser la souveraineté nationale (B), dont la thèse de Guiraudon permet de saisir la logique structurelle (A).

A. Populisme et euroscepticisme : construction idéologique du rejet

La France ne rejette pas ouvertement les politiques migratoires européennes. Le rejet s'inscrit davantage dans un discours où la politique migratoire de l'UE devient le symbole de toutes les aliénations subies par la France, présentées comme le résultat d'une souveraineté nationale confisquée par Bruxelles. Il ne s'agit pas seulement d'une question technique, mais d'une remise en cause globale de l'intégration européenne, perçue comme une menace pour la souveraineté du pays. Virginie Guiraudon, dans ses travaux sur la *politics of immigration*⁴⁰, offre un cadre théorique essentiel pour saisir cette dynamique. Selon l'autrice, les États membres de l'UE pratiquent systématiquement le *venue shopping* : ils transposent les décisions impopulaires au niveau européen, comme les politiques d'asile ou d'accueil des migrants ; pour les soustraire au débat national, tout en rationalisant les mesures restrictives pour en revendiquer la paternité politique et en tirer un bénéfice électoral.

De facto, les partis populistes de droite instrumentalisent l'UE en tant que fauteur de troubles et symbole ultime d'une élite déconnectée, technocratique et perçue comme

⁴⁰Virginie Guiraudon, *European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-making as Venue Shopping*, Journal of Common Market Studies, 2000

imposant des politiques contraires aux intérêts nationaux ; comme l'harmonisation migratoire. L'eurosepticisme, dans cette perspective, n'est pas seulement une critique technique des institutions européennes mais une extension du populisme. Ce mécanisme explique pourquoi la France, malgré son adhésion formelle aux directives européennes, retarde, minimise ou sabote leur transposition dès que cela devient électoralement risqué. D'autant plus que le RN, Reconquête, et les LR savent en tirer parti.

B. La radicalisation du discours migratoire : RN, Reconquête, LR et la normalisation de l'antieuropéanisme

Ce cadre idéologique général s'est progressivement radicalisé sous l'impulsion des partis de la droite radicale et souverainiste, qui ont transformé le rejet de l'harmonisation à travers l'immigration en programme politique explicite.

Le Rassemblement national, sous la direction de Marine Le Pen puis de Jordan Bardella, a systématiquement présenté l'UE comme une force d'asservissement plutôt qu'un cadre de coopération communautaire. En effet, depuis de nombreuses années, ainsi qu'au moment des campagnes présidentielles de 2017 et de 2022, Marine Le Pen avait déjà évoqué à plusieurs reprises sa volonté de faire primer la souveraineté française face à l'UE et que dans le cas de son élection, elle inviterait les Français à se prononcer par référendum sur une révision constitutionnelle qui affirmerait la supériorité du droit français sur le droit européen.⁴¹ Cette disposition serait alors incompatible avec les engagements de la France vis-à-vis de l'UE,⁴² qui se doit de respecter le droit européen et sa supériorité. Par ailleurs, lors des élections européennes de 2024, le programme du RN était majoritairement centré sur l'immigration en décrivant une « Europe passoire » qui ne saurait contenir les flux migratoires ainsi que l'insécurité sur le continent.⁴³

Reconquête radicalise encore ce discours en y ajoutant la dimension identitaire et démographique. Le programme présidentiel de 2022 du candidat Éric Zemmour chef du

⁴¹ TOUTELEUPE.EU. *Emmanuel Macron, Marine Le Pen : quelles sont leurs propositions pour l'avenir de l'Union européenne ?* 14 avril 2022, consulté le 9 juin 2026 <https://www.touteleurope.eu/vie-politique-des-etats-membres/emmanuel-macron-marine-le-pen-queelles-sont-leurs-propositions-pour-l-avenir-de-l-union-europeenne/>

⁴² *Ibid.*

⁴³ Programme du RN pour les élections européennes du 9 juin 2024 <https://www.rassemblementnational.fr/documents/202411-programme-europeennes.pdf>

parti, se fixe pour objectif de « sauver la France du grand remplacement ».⁴⁴ En effet, la théorie du « grand remplacement », popularisée par Renaud Camus⁴⁵ et revendiquée ouvertement par Éric Zemmour, présente toute directive européenne facilitant la mobilité des ressortissants de pays tiers comme une étape vers un changement démographique irréversible. Comme il le dit dans son programme « [...] après le regroupement familial, j'ai vu le désordre naître, la délinquance s'installer, l'identité s'effacer. »⁴⁶ ; il sous-entend que la directive européenne sur le droit au regroupement familial⁴⁷ est la cause de la crise sécuritaire et identitaire française. Enfin, il se présente également comme le candidat qui mettra fin à l'immigration, en totale opposition à la volonté européenne.

Les Républicains, dans une position plus institutionnelle, mais également ancrée dans le refus de l'harmonisation, a contribué à ce glissement. Bruno Retaillau, alors président du groupe LR, a porté devant le Sénat, en mai 2023 une proposition de loi constitutionnelle visant à modifier la Constitution pour retrouver la souveraineté française en matière migratoire et arrêter l'immigration de masse.⁴⁸ La notion même de « souveraineté migratoire » constitue une revendication directement antagoniste à l'objectif d'harmonisation : elle sous-entend que la politique migratoire est une compétence régalienne que l'Union n'est pas légitime à encadrer.⁴⁹

Ce processus de radicalisation a une conséquence structurelle fondamentale pour la problématique : il déplace progressivement la fenêtre d'Overton.⁵⁰ Ce qui était inacceptable dans le débat public en 2015⁵¹ est aujourd'hui débattu dans les enceintes institutionnelles. Cette normalisation du radicalisme rend toute tentative de transposition fidèle au droit européen de plus en plus coûteuse politiquement puisque les directives

⁴⁴Programme de Reconquête pour les élections présidentielles de 2022
<https://www.cncep.fr/pdfs/Candidat-12-Eric-Zemmour-Declaration.pdf>

⁴⁵ Écrivain et militant politique français nationaliste d'extrême droite, auteur de la théorie complotiste du grand remplacement

⁴⁶ Programme de Reconquête pour les élections présidentielles de 2022
<https://www.cncep.fr/pdfs/Candidat-12-Eric-Zemmour-Declaration.pdf>

⁴⁷ Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial

⁴⁸ Proposition de loi constitutionnelle n°646 (2022-2023) relative à la souveraineté de la France, à la nationalité, à l'immigration et à l'asile, déposé par M. Bruno Retaillau le 25 mai 2023
<https://www.senat.fr/leg/ppl22-646.html>

⁴⁹ Rapport législatif de la proposition de loi constitutionnelle relative à la souveraineté de la France, à la nationalité, à l'immigration et à l'asile, rapport n°174 (2023-2024), déposé le 6 décembre 2023

⁵⁰ c'est-à-dire le spectre des idées politiquement acceptables à un moment donné, Joseph P. Overton, The Overton Window

⁵¹ Propositions de remigration, remise en cause du droit du sol, sortie de Schengen

européennes apparaissent désormais comme des textes qui prônent l'immigration et donc contraire à l'opinion publique.

§2. L'instrumentalisation des crises et la radicalisation par les groupuscules : sécurisation du débat et normalisation de la haine

Les attentats de 2015 et 2016 ont constitué un accélérateur brutal de la radicalisation idéologique et la première manifestation concrète du mécanisme circulaire qui sera analysé en Section 2 de cette partie.⁵² (A) En marge des partis institutionnels, des groupuscules d'extrême droite ont joué un rôle spécifique dans le processus de radicalisation : non pas en pesant directement sur les décisions politiques mais en déplaçant le curseur de l'acceptable. (B)

A. Les attentats de 2015-2016 : la récupération politique comme accélérateur du cercle vicieux

Dès janvier 2015, Marine Le Pen mobilise les attentats de Charlie Hebdo et Hyper Cacher pour souder dans un même discours immigration et terrorisme. Dans une conférence de presse du 16 janvier 2015, elle dénonce explicitement l'immigration irrégulière comme vecteur de menace terroriste.⁵³ Ce discours s'intensifie après le Bataclan et les attentats de Nice en 2016, établissant un lien de causalité directe entre ouverture migratoire et terrorisme. Les effets électoraux se feront ressentir deux ans plus tard lors des élections présidentielles de 2017 où Marine Le Pen se retrouvera au second tour face à Emmanuel Macron. Cependant, rien ne démontre une corrélation entre immigration et terrorisme, mais les partis politiques exploiteront le choc de l'opinion publique afin d'instrumentaliser les attentats en faveur de leur position contraire à l'immigration et des politiques bruxelloises.

B. Les groupuscules d'extrême droite : l'infrastructure qui déplace la fenêtre d'Overton

⁵² Cf. Section 2 Partie II

⁵³ Marine Le Pen, conférence de presse, 16 janvier 2015

Le groupuscule d'extrême droite Génération Identitaire (GI), actif de 2012 à 2021, a été dissous en mars 2021 par le gouvernement et confirmé par le Conseil d'État qui estimait la dissolution des associations qui « incitent à la haine, à la violence à la violence et à la discrimination des personnes à raison de leur origine, de leur race ou de leur religion. »⁵⁴ Le Conseil d'État dénonce les slogans établissant un lien entre présence étrangère et menace physique, contribuant à rendre ces discours acceptables dans l'espace public.

Les discours extrémistes de ces groupuscules jouent un rôle dans la dynamique de la fenêtre d'Overton : ces groupes déplacent l'ensemble du référentiel politique à droite, puisque ce que proposait le RN hier devient le centre raisonnable aujourd'hui. L'effet sur l'harmonisation est indirect mais structurel : les groupuscules ne bloquent pas directement les transpositions des directives, mais ils rendent le blocage potentiel politiquement acceptable pour les acteurs institutionnels.

Sous-section 2. La machine médiatique et numérique : amplification des peurs et fermeture du débat

Si les discours populistes, eurosceptiques et souverainistes analysés en Sous-section 1 constituent la base idéologique des résistances à la transposition des politiques migratoires européennes, ils ne sauraient produire leurs effets sans une infrastructure capable de les diffuser, de les amplifier et de les ancrer durablement dans l'opinion publique. Majoritairement grâce à la machine médiatique et numérique incarnée par CNews et l'écosystème conservateur qui fabriquent une opinion hostile à l'harmonisation (§1), prolongée et radicalisée par les réseaux sociaux qui ferment progressivement l'espace du débat (§2)

§1. CNews et l'écosystème médiatique conservateur : la fabrique d'une opinion hostile à l'harmonisation

L'écosystème médiatique propage les idées conservatrices et réfractaires à l'harmonisation des législations européennes à deux niveaux : d'abord un traitement

⁵⁴ Communiqué de presse, Conseil d'État, le 3 mai 2021 <https://www.conseil-etat.fr/actualites/le-conseil-etat-ne-suspend-pas-la-dissolution-de-l-association-generation-identitaire>

délibérément orienté vers l'immigration qui construit la peur et normalise le rejet de toute politique européenne (A) ; puis par l'instrumentalisation d'outils juridiques européens eux-mêmes, retournés contre l'harmonisation qu'ils sont censés servir. (B)

A. Le traitement médiatique de l'immigration : un discours orienté qui construit la peur

Les discours orientés contre l'immigration analysés en Sous-section 1 ne se déploient pas dans le vide : ils sont amplifiés, relayés et en partie produits par un écosystème conservateur dont CNews⁵⁵ en constitue la figure emblématique. Comprendre le rôle de ce média est essentiel, car il révèle comment les résistances politiques à l'harmonisation et donc à la transposition des directives relatives à l'immigration trouvent une infrastructure de diffusion qui les rend structurelles.

Le traitement médiatique de l'immigration sur CNews est orienté par le choix des mots employés : « invasion »⁵⁶, « submersion » et « grand remplacement »⁵⁷ y sont employés comme des catégories descriptives ordinaires plutôt que comme des métaphores polémiques. Ce choix lexical n'est pas anodin : il construit une représentation de la politique migratoire européenne comme une menace existentielle, rendant toute harmonisation perçue comme un asservissement à Bruxelles. S'ajoute à cela une manipulation méthodique du pluralisme formel. Sur CNews, 60,13% du temps de parole est consacré à la gauche entre minuit et 7 heures du matin, contre seulement 15,37% aux heures de grande écoute⁵⁸, ce qui permet à la chaîne de respecter formellement les règles quantitatives de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM)⁵⁹ tout en réservant le prime time aux voix de droite et d'extrême droite,⁶⁰ qui dénoncent une opinion réfractaire à l'immigration et indirectement à l'UE. CNews

⁵⁵ CNews est une chaîne d'information en continu française privée, appartenant au groupe Canal+ (Vincent Bolloré)

⁵⁶ Propos d'Éric Zemmour, invité et ancien éditorialiste CNews, 19 mai 2026 <https://www.youtube.com/watch?v=LN-wLPi8TbY>

⁵⁷ Utilisation par Éric Zemmour de la théorie complotiste de l'écrivain et militant politique français nationaliste d'extrême droite, Renaud Camus, Cf. Sous-section 1, §1, B.

⁵⁸ Reporters sans frontières (RSF). Données collectées de manière automatisée et indifférenciée sur le mois de mars 2025. Cf. Annexes

⁵⁹ Autorité publique indépendante française chargée de garantir la liberté de communication et le respect des obligations légales et réglementaires dans les secteurs audiovisuels et numériques

⁶⁰ Camille Broyelle, « Pourquoi l'Arcom n'a jamais sanctionné CNews pour manquement au pluralisme », *The Conversation*, 4 décembre 2025, <https://theconversation.com/pourquoi-larcom-na-jamais-sanctionne-cnews-pour-manquement-au-pluralisme-271139>

contribue à normaliser le rejet de l'harmonisation européenne concernant les politiques migratoires et à rendre politiquement risqué tout gouvernement qui s'y aventurerait.

B. L'instrumentalisation des OQTF : quand les outils juridiques européens se retournent contre l'harmonisation

Un autre phénomène révélateur de la problématique est l'instrumentalisation médiatique des obligations de quitter le territoire français (OQTF). Ces mesures, dont le régime est partiellement encadré par la directive européenne 2008/115/CE dite « directive retour »⁶¹, sont devenues dans l'espace médiatique le symbole de l'impuissance de l'État face à l'immigration irrégulière.

La proposition de loi constitutionnelle portée par Bruno Retaillau en mai 2023, met en lumière le faible taux d'exécution des OQTF avec un taux de seulement 6,9% au premier semestre 2023. Ce taux relativement bas est présenté dans l'écosystème médiatique comme la preuve d'un État débordé et impuissant face à l'immigration irrégulière.⁶² Cependant, l'instrumentalisation des OQTF omet de remettre ce chiffre dans un contexte de garantie des droits fondamentaux imposées par le droit européen.⁶³ Ce faisant, les médias opèrent un retournement paradoxal : ils mobilisent un outil du droit européen pour nourrir un discours hostile à l'harmonisation européenne elle-même.

Les médias ne sont pas les seuls acteurs d'influence de l'opinion publique sur les politiques européennes, les réseaux sociaux en sont aussi les précurseurs, particulièrement pour les populations les plus jeunes.

§2. Les réseaux sociaux : fabrique d'une opinion radicale et réfractaire à l'harmonisation

Si CNews et autres médias constituent la face institutionnelle et visible de la radicalisation du débat migratoire, les réseaux sociaux font aussi partie de cette infrastructure

⁶¹ Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier

⁶² Rapport législatif de la proposition de loi constitutionnelle relative à la souveraineté de la France, à la nationalité, à l'immigration et à l'asile, rapport n°174 (2023-2024), déposé le 6 décembre 2023

⁶³ Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier

profonde en touchant des publics que la télévision n'atteint pas et qui opèrent sans les contraintes réglementaires qui s'imposent aux chaînes audiovisuelles. Les médias traditionnels et les plateformes numériques fonctionnent en réalité comme un écosystème intégré : CNews, ou autres médias produisent des contenus relayés sur YouTube, Twitter/X et TikTok, touchant des audiences bien plus larges que le seul téléspectateur. Les algorithmes de ces plateformes jouent ici un rôle central : une étude récente⁶⁴ a démontré que l'algorithme du réseau social X (anciennement Twitter) pousse les contenus conservateurs, de droite et/ou d'extrême droite.⁶⁵ Ce phénomène fait paraître alors normales et majoritaires des positions, et oriente l'opinion publique. Il suffit qu'un utilisateur regarde un contenu prônant des idées réfractaires à l'immigration pour que d'autres contenus du même genre s'affichent dans l'algorithme. La base de l'opinion publique se construit ainsi aussi sur les réseaux sociaux : si cette opinion est anti-immigration, les débats publics et institutionnels autour de la transposition des directives européennes relatives aux politiques migratoires seront mal perçus. Dans une optique de pression électorale, les acteurs sur la scène politique se voient contraints d'aller dans le sens des électeurs jusqu'à ralentir la transposition des textes en droit interne.

SECTION 2. CONSÉQUENCES DES RÉSISTANCES POLITIQUES

Après que la première section ait démontré comment le discours populiste et la machine médiatique fabriquent les résistances à l'harmonisation migratoire, cette seconde section illustre les effets de ces résistances. Les résistances produisent des conséquences politiques, institutionnelles et économiques qui, à leur tour, viennent alimenter et approfondir les résistances initiales. C'est cette logique circulaire : un véritable cercle vicieux où chaque conséquence devient une nouvelle cause ; qui rend l'entrave à l'application du droit européen structurellement difficile à briser. Ce mécanisme se manifeste d'abord sur le plan politique et diplomatique (Sous-section 1), avant de se prolonger sur le plan social et économique (Sous-section 2).

Sous-section 1. Conséquences politiques et diplomatiques : quand la résistance affaiblit la France et ses obligations communautaires

⁶⁴ Gauthier, G., Hodler, R., Widmer, P. *et al.* The political effects of X's feed algorithm. *Nature* 652, 416–423 (2026)

⁶⁵ Ouest-France. « Immigration, Ukraine : le réseau social X orienterait les opinions politiques de ses utilisateurs, selon une étude », 20 février 2026

Les conséquences politiques des résistances se manifestent d'abord au sein de l'Assemblée nationale, révélant les blocages idéologiques (§1), avant de se prolonger dans les stratégies ministérielles (§2).

§1. Les votes parlementaires comme révélateur des blocages idéologiques : le sacrifice de l'obligation communautaire sur l'autel électoral

Le vote de la loi immigration de 2024 révèle comment le débat idéologique conduit parfois à sacrifier les obligations communautaires (A), produisant finalement un texte fragile juridiquement et inopérant (B).

A. La loi immigration de 2024 : une majorité de circonstance qui sacrifie la transposition

La loi immigration de 2024⁶⁶ et plus particulièrement son parcours législatif constitue l'illustration la plus saisissante de la manière dont les résistances politiques entravent concrètement l'application du droit européen. En effet, le projet de loi a traversé un parcours parlementaire sujet à débat tumultueux, révélant l'absence de toute majorité stable sur la question migratoire. Après plus de 18 mois de revirements et rebondissements entre les députés, l'Assemblée nationale a finalement adopté le texte par 349 voix pour et 186 voix contre, LR et RN joignant leurs voix à la majorité. Cependant, la majorité s'est profondément divisée puisque sur les 251 députés qu'elle comptait⁶⁷, 59 ont fait défaut, choisissant de s'abstenir ou de voter contre. De facto, sans les voix du RN, le texte n'aurait recueilli que 261 voix pour et 274 contre, soit en dessous de la majorité absolue fixée à 268⁶⁸. Cette loi présentée comme une victoire de la majorité n'est en réalité que le résultat de l'appui de l'extrême droite.

Dans ce contexte de surenchère idéologique, aucun parti, ni la majorité ni l'opposition, ne souhaitait apparaître comme celui qui faciliterait l'arrivée des travailleurs étrangers, particulièrement lorsque l'objectif initial était de réformer la gestion de l'effectivité des

⁶⁶ Loi n°2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration

⁶⁷ Majorité présidentielle au 19 décembre 2023 composée des groupes Renaissance, MoDem et Horizons

⁶⁸ Assemblée nationale. *Scrutin public n°3213 sur l'ensemble du projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration (texte de la commission mixte paritaire)*, Deuxième séance du mardi 19 décembre 2023, 16^e législature

OQTF et la régularisation des étrangers en situation irrégulière. Dans ce contexte, le plus logique aurait été d'intégrer les dispositions de la Carte bleue européenne dans les dispositions de la loi immigration. D'autant plus que la transposition était juridiquement obligatoire depuis le 18 novembre 2023, soit deux ans après la promulgation de la directive⁶⁹. Le fait que les dispositions de la Carte bleue européenne aient été écartées à ce moment-là pour être renvoyées dans une loi technique à faible visibilité médiatique, dans la loi DDADUE d'avril 2025⁷⁰ peut supposer un objectif électoral, ou du moins la volonté de se focaliser davantage sur les dispositions du droit interne à réformer plutôt que d'intégrer conjointement celles de l'Union européenne. Le retard constaté juridiquement précédemment⁷¹ à travers la mise en demeure de la Commission européenne envers la France, trouve ici une explication politique : ce n'est pas qu'une question de défaillance administrative, mais un choix délibéré de privilégier les préférences nationales françaises au détriment de leurs obligations communautaires afin de se conformer à la pression électorale.

B. Le parcours législatif mouvementé : révélateur d'un blocage idéologique structurel

Le paradoxe de cette loi ne s'arrête pas à son adoption. Après que l'Assemblée nationale a eu finalement trouvé un compromis, le Conseil constitutionnel est venu censurer partiellement les dispositions, ce qui démontre finalement la fragilité juridique des compromis réalisés sous pression électorale. Par sa décision n° 2023-863 DC du 25 janvier 2024, le Conseil constitutionnel a censuré 32 articles de la loi pour motif de procédure, ainsi que 3 articles sur le fond, partiellement ou totalement sur un total de 86 articles. Au total, ce sont 35 articles sur 86 qui ont été censurés pour des raisons de procédure et de fond, soit plus d'un tiers du texte.⁷²

Ce chiffre est révélateur : en cherchant à satisfaire simultanément les exigences idéologiques de la droite et de l'extrême droite, la majorité a introduit dans le texte des

⁶⁹ Directive (UE) 2021/1883 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2021 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, et abrogeant la directive 2009/50/CE du Conseil

⁷⁰ §2. Sous-section 1. Section 2. Partie 1.

⁷¹ Cf. Partie 1

⁷² Commentaire Décision n° 2023-863 DC du 25 janvier 2024 Loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration

dispositions qui n’avaient pas leur place dans une loi ordinaire et d’autres qui entraient en contradiction avec des droits fondamentaux constitutionnellement garantis⁷³. Finalement, cette loi s’avère inconstitutionnelle sur un tiers de ses dispositions et encore insuffisante selon ses promoteurs de droite. Sous pression électorale, la majorité a finalement produit un texte juridiquement fragile et politiquement inopérant, ni conforme aux droits fondamentaux⁷⁴.

§2. Le rôle des ministres et la pression électorale : le cercle vicieux en action

Les difficultés de transposition ne sont pas seulement le produit de contradiction parlementaire : elles résultent aussi de stratégies ministérielles à travers les ambitions électorales (A), qui contraignent chaque acteur à durcir sa position, déplaçant le curseur des discours acceptables et rendant l’harmonisation toujours plus difficile (B).

A. Les ambitions électorales comme facteur de blocage administratif

Au-delà des dynamiques parlementaires, le rôle des ministres en charge de l’immigration au sein du ministère de l’Intérieur révèle une dimension supplémentaire des résistances : les blocages ne sont pas seulement le produit de rapports de force collectifs, ils résultent aussi de stratégies personnelles qui se traduisent parfois par des retards de transposition en reportant la signature des décrets d’application. Pendant le gouvernement où Gérard Darmanin était ministre de l’Intérieur, il a participé à la fois à la transposition de la directive CBE et à la négociation de la loi immigration de 2024, pour finalement refuser d’intégrer le régime de la Carte bleue européenne dans la loi immigration 2024.⁷⁵ Ce choix se justifie par le fait que sa priorité politique était la gestion de l’immigration en France. En effet, lors de son intervention sur le sujet lors du discours d’ouverture des débats à l’Assemblée nationale en date du 11 décembre 2023 il y présente l’immigration comme « [...] l’une des grandes questions de notre temps. » tout en exposant son projet de fermeté affichée envers les délinquants étrangers avec une ouverture contrôlée à

⁷³ Sacha Nelken, Censure, La loi immigration est « morte-née » pour la droite et l’extrême droite, une « véritable leçon d’État de droit » pour la gauche, Libération, 25 janvier 2024

⁷⁴ Pierrick Gardien, Large censure de la loi immigration par le Conseil constitutionnel : les 10 questions qui se posent, Village de la justice, 26 janvier 2024

⁷⁵ Cf. §1. Sous-section 1, Section 2

l'intégration par le travail.⁷⁶ La décision d'écarter la transposition de la directive CBE entre donc en contradiction avec la volonté du ministre d'allier la fermeté et l'intégration. Ce retournement peut s'expliquer principalement par la pression électorale et l'opinion publique, dans une volonté de répondre aux attentes des citoyens représentés par l'Assemblée nationale.

Cependant, l'exemple le plus parlant est celui de son successeur, Bruno Retaillau, à partir de septembre 2024. Dès le début de ses fonctions, il s'est présenté comme réfractaire aux politiques migratoires et voulait réformer ce régime qu'il considère trop « laxiste ».⁷⁷ Sa stratégie politique était d'ailleurs très orientée, ce qui s'est rapidement traduit dans le traitement de la transposition de la directive CBE. Là où Darmanin essayait d'allier fermeté migratoire et régularisation du travail des migrants, Bruno Retaillau s'est largement positionné en faveur de la fermeté migratoire au détriment des obligations communautaires. Le retard de transposition de la directive CBE s'explique aussi par les choix politiques du ministre, puisqu'après la promulgation de la loi DDADUE, concernant les dispositions de la directive, les décrets d'application étaient censés compléter l'application de la loi. Cependant, les décrets d'application ont paru plus d'un an après la promulgation de la loi,⁷⁸ lorsque Bruno Retaillau n'était déjà plus en poste. Au même moment, celui-ci a déclaré sa candidature à l'élection présidentielle de 2027. Le retard de la signature des décrets d'application de la loi DDADUE pourrait donc s'expliquer par les aspirations politiques de l'ancien premier ministre, qui aujourd'hui en tant que candidat officiel et en tant que tête de liste du parti Les Républicains, mène une campagne réfractaire à l'immigration.

B. Le serpent qui se mord la queue

Ces dynamiques parlementaires et ministérielles s'inscrivent dans un mécanisme circulaire plus large centré sur la pression électorale et l'opinion publique, elle-même fabriquée par tous les facteurs vus précédemment à savoir : les discours des partis politiques, les réactions émotionnelles face aux crises (comme les attentats),

⁷⁶ Assemblée nationale. *Compte rendu intégral de la première séance du lundi 11 décembre 2023* (16^e législature, session ordinaire de 2023-2024)

⁷⁷ Assemblée nationale, Question au gouvernement n°832, Bruno Retaillau, 17^{ème} législature

⁷⁸ Décret n° 2026-308 du 24 avril 2026 relatif à l'inscription des ressortissants étrangers sur la liste des demandeurs d'emploi et à la carte bleue européenne

l'instrumentalisation de ces crises par les politiques d'extrême droite hostile à l'immigration, l'amalgame entre terrorisme et immigration, et surtout l'élargissement continu de la fenêtre des discours acceptables.⁷⁹ En effet, ces facteurs participent à la libéralisation de la parole et à l'acceptation progressive de propos qui, il y a encore quelques années, auraient été condamnés sans appel. Aujourd'hui, ces discours ne sont plus seulement tolérés, mais ils font l'objet de débats publics, qui remettent en cause certains droits régaliens français comme le droit du sol. La normalisation de certains discours libère aussi la parole des groupuscules d'extrême droite alimentée par les médias comme CNews qui participent activement à la radicalisation des débats concernant l'immigration avec un choix lexical orienté ou en relayant des théories complotistes.⁸⁰

Le résultat est sans appel, puisque les enquêtes IPSOS⁸¹ classent régulièrement l'immigration parmi les premières préoccupations des français,⁸² créant une contrainte permanente sur les gouvernements. De facto, aucun exécutif ne peut se permettre d'apparaître « laxiste » sur l'immigration sous peine de sanctions électorales immédiates. Cependant, le durcissement des décisions ministérielles et des discours politiques à l'égard des politiques migratoires participe aussi à nouveau au déplacement du curseur de l'acceptable. C'est à ce moment-là que l'on constate que les causes et les conséquences s'entremêlent.

Sous-section 2. Conséquences sociales et économiques : le paradoxe français, ou le coût réel du retardement de transposition

Les résistances politiques et médiatiques à l'harmonisation migratoire ne produisent pas seulement des effets juridiques : elles ont aussi un coût réel pour la France sur le plan économique et social. C'est là que réside le paradoxe central de la position française : un pays qui rejette politiquement l'immigration dont il dépend sur le plan économique (§1), tout en produisant une stigmatisation qui renforce à leur tour les résistances à l'harmonisation (§2).

⁷⁹ Overton Joseph P., The Overton Window

⁸⁰ Cf. §1. Sous-section 2. Section 1. Partie 2.

⁸¹ Entreprise de sondages française créée en 1975

⁸² Baromètres IPSOS sur les préoccupations des Français, 2024-2026, Cf. Annexes

§1. Le coût économique du blocage : la France contre ses propres intérêts

Malgré les besoins de main-d'œuvre, la France freine la transposition des directives européennes comme la Carte bleue européenne (A), alors que le déséquilibre démographique devient une préoccupation centrale de l'économie française (B).

A. La CBE comme illustration du paradoxe : rejet de l'immigration qualifiée sans prise en compte du besoin économique

Au-delà des dimensions juridiques et politiques du retard de transposition de la directive Carte bleue européenne, l'aspect économique est aussi impacté. En effet, le retard de transposition entraîne le ralentissement de mise en œuvre du nouveau régime et donc l'obtention des nouveaux titres de « salariés qualifiés » pour les étrangers. En effet, les préfectures doivent en attendant jongler entre l'ancien régime et le nouveau encore incomplet dans le droit français. Par ailleurs, la France rejette politiquement la main-d'œuvre étrangère en votant des politiques plus restrictives à l'immigration. Cependant, concernant la CBE par exemple, en privant les entreprises françaises pendant plusieurs mois de conditions assouplies d'accès aux travailleurs hautement qualifiés prévues par la directive, ce retard entraîne des conséquences économiques, particulièrement dans les secteurs en tension.

En effet, depuis plusieurs années la France souffre d'un manque de main-d'œuvre dans certains domaines, et sur tout le territoire : des domaines capitaux pour faire fonctionner un pays et une économie. Parmi ces métiers en tension, on peut retrouver le domaine de la santé, les transports, le numérique, la restauration, le BTP et l'agriculture.⁸³

Le retard de transposition de cette directive entre de facto en contradiction avec le programme Choose France lancé par Emmanuel Macron et qui a pour objectif de renforcer l'attractivité française et d'attirer des talents étrangers en France.⁸⁴ Le refus de faciliter l'arrivée des talents qui accompagnent les potentiels investisseurs entre en

⁸³ Arrêté du 21 mai 2025 fixant la liste des métiers et zones géographiques caractérisés par des difficultés de recrutement en application de l'article L. 414-13 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile

⁸⁴ France diplomatie, *Choose France 2026 : une vitrine de l'attractivité économique française*, 28 mai 2026

contradiction avec les objectifs du Président de la République. Cette contradiction se conforte également dans la réserve française relative à la future plateforme Talent Pool⁸⁵ que la France a tardé à rejoindre en insistant sur le caractère optionnel de la plateforme dans une volonté de protection de la souveraineté nationale dans le domaine.

B. Le paradoxe central : rejet social de l'immigration mais besoins économiques massifs

Ce paradoxe économique s'inscrit dans une contradiction encore plus large qui touche au vieillissement démographique en France. En effet, les écarts croissants entre la population active et la population retraitée pourraient accentuer des déséquilibres entre les besoins des populations et les ressources de main-d'œuvre disponibles. Le domaine de la santé en est un exemple concret puisqu'il fait partie des métiers en tension, alors que la population âgée qui en est la plus dépendante est croissante. Les besoins sont donc plus importants que la main-d'œuvre. Ce phénomène risque d'ailleurs de s'accroître d'après l'OCDE : « Au cours des 30 dernières années, le nombre de personnes âgées de plus de 65 ans pour 100 personnes en âge de travailler (20 à 64 ans) est passé de 21 en 1994 à 33 en 2024 en moyenne dans les pays de l'OCDE. Au cours des 30 prochaines années, il devrait atteindre 55 pour 100 personnes en âge de travailler. »⁸⁶

Face à ce constat démographique, la France maintient un double discours : un rejet politique et médiatique de l'immigration et un besoin crucial de main-d'œuvre étrangère dans les secteurs en tension. La différence de traitement politique et économique de l'immigration en France illustre l'hypocrisie des acteurs politiques actuels. Ce paradoxe alimente d'ailleurs le mécanisme circulaire expliqué tout le long de cette partie : en refusant ou en ralentissant la régularisation des dispositions relatives à l'immigration, la France maintient ou alimente une immigration irrégulière qui sert elle-même de carburant à l'instrumentalisation politique.

§2. Le coût social : stigmatisation, intégration défailante et radicalisation

⁸⁵ Outil européen créé par le Règlement (UE) 2024/1233 pour faciliter le recrutement international

⁸⁶ OCDE. « *Vieillesse* » Dossier thématique, Paris : Organisation de coopération et de développement économiques, <https://www.oecd.org/fr/topics/policy-issues/ageing.html>

Au-delà du coût économique, les résistances à l'harmonisation en transposant les politiques migratoires entraînent une stigmatisation des immigrés qui compromet leur intégration (A), tandis que la radicalisation du débat rend toute transposition fidèle au droit européen de plus en plus dur à implanter (B).

A. La stigmatisation comme produit du discours et comme obstacle à l'intégration

Les résistances politiques et médiatiques à l'harmonisation migratoire ne produisent pas seulement des effets juridiques et économiques, mais produisent aussi des stigmatisations envers les personnes immigrées. L'instrumentalisation politique étudiée en section 1 fondée sur l'impact sécuritaire de l'immigration, compromet l'intégration des populations concernées.

Selon le Défenseur des droits, autorité compétente en matière de protection des droits, promotion de l'égalité et de l'accès aux droits, 25% des réclamations reçues en 2023 en matière de discrimination sont liées à l'origine. Ces discriminations désavantagent les ressortissants étrangers dans de nombreux domaines comme l'accès à l'emploi, inégalités sociales, conditions de vie précaires.⁸⁷ À cela s'ajoute le long parcours administratif des ressortissants en demande de titre de séjour ou en renouvellement.

La stigmatisation des ressortissants étrangers en situation régulière ou irrégulière font partie d'un cercle vicieux qui s'autoalimente. En effet, la stigmatisation produit des difficultés d'intégration, qui peut générer une marginalisation et des faits divers. Si certains de ces faits divers sont commis par des immigrés en situations irrégulières, ils seront automatiquement récupérés politiquement afin de relancer le débat sur le taux faible d'exécution des OQTF.⁸⁸

B. La radicalisation des débats comme conséquence et comme nouvelle cause

Le cercle vicieux atteint ici son paroxysme : la radicalisation du débat migratoire à travers les discours des acteurs politiques et médiatiques comme une cause des résistances à

⁸⁷ Défenseur des droits, contribution au rapport 2023 de la CNCDH sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, mars 2024

⁸⁸ Cf. B. §1. Sous-section 1. Section 1. Partie 2

l'harmonisation et plus particulièrement à la transposition des politiques migratoires, en devient aussi la conséquence. De facto, il s'agit d'un mécanisme à la fois circulaire et cumulatif. En effet, plus les résistances politiques entravent l'application effective des dispositions relatives à l'immigration, plus les situations irrégulières se multiplient et ont plus de chance d'être instrumentalisées politiquement. Ce qui était inacceptable en 2015, comme les propositions de remigration, la remise en cause du droit du sol ou une sortie de Schengen, est désormais un sujet débattu au sein des institutions françaises.⁸⁹

L'harmonisation des politiques migratoires européennes est directement impactée. Il devient de plus en plus difficile pour le gouvernement français de transposer fidèlement les directives européennes en respectant les préférences nationales et les préférences politiques. La transposition du Pacte asile et migration en droit interne est un exemple concret⁹⁰ de ce mécanisme circulaire qui s'auto-alimente : dans lequel les causes engendrent des conséquences qui à leur tour deviennent de nouvelles causes et ainsi de suite.

CONCLUSION

In fine, cette partie met en lumière que les résistances françaises à l'harmonisation migratoire européenne ne se traduisent pas par une opposition directe au droit de l'Union européenne, mais par un mécanisme plus subtil et progressif. En effet, les résistances sont produites par plusieurs acteurs identifiés : les partis politiques réfractaires à l'immigration, la volonté de conserver la souveraineté nationale, les médias et les plateformes numériques ; instrumentalisent la question migratoire à des fins stratégiques, déplaçant progressivement les discours acceptables jusqu'à réduire l'espace politique disponible pour toute mesure d'harmonisation. Cependant, les effets de ces résistances approfondissent ce cycle : les débats parlementaires, les stratégies ministérielles dictées par les ambitions électorales, le paradoxe économique d'un pays qui rejette l'immigration dont il dépend et la stigmatisation sociale. De facto, les résistances politiques en France entravent l'application des politiques migratoires européennes, chaque résistance créant les conditions de la suivante, chaque conséquence devenant à son tour une nouvelle cause.

⁸⁹ Joseph P. Overton, *The Overton Window*

⁹⁰ Cf. Partie 3

C'est précisément lors de l'étude de cas relative au Pacte sur la migration et l'asile que cette dynamique va être concrètement observée à la fois d'un point de vue juridique et politique.

PARTIE III : ÉTUDE DE CAS – LE PACTE ASILE ET MIGRATION : ENTRE CONCESSIONS ET PERSISTANCE DES RÉGIMES NATIONAUX FRANÇAIS

Depuis environ une quinzaine d'années, l'Europe fait face à un afflux massif et rapide de migrants et réfugiés, fuyant la pauvreté, la guerre, ou bien victimes des effets du réchauffement climatique. Cette vague d'immigration a profondément bouleversée la politique d'asile de l'Union européenne et a suscité de nombreuses réactions de la part des États et des citoyens. Face à l'ampleur du phénomène, l'Union européenne s'est progressivement dotée d'un cadre commun fondé sur l'article 78 du TFUE, l'Union européenne développe « *une politique commune en matière d'asile, de protection subsidiaire et de protection temporaire visant à offrir un statut approprié à tout ressortissant d'un pays tiers nécessitant une protection internationale et à assurer le respect du principe de non-refoulement.* »⁹¹ Cependant, ce cadre commun s'est constamment heurté à une réalité majeure : celle des préférences nationales et des résistances politiques des États membres, qui en ont régulièrement entravé l'application effective.

C'est précisément ce que le cas français illustre : pays qui a longtemps affiché une ambition européenne forte en matière migratoire, tout en peinant à traduire cette ambition dans son propre ordre juridique interne. Cette partie se propose donc d'analyser, à travers cette étude de cas, dans quelle mesure les préférences nationales et les résistances politiques en France entravent l'application des politiques migratoires européennes.

Pour ce faire, il conviendra dans un premier temps de retracer la genèse du Pacte, fruit d'un long processus de négociation marqué par l'échec du système Dublin et les clivages profonds entre États membres (Section 1), avant d'examiner les conditions concrètes de sa transposition en droit français, révélatrices des contradictions structurelles de la position française (Section 2)

SECTION 1. GENÈSE DU PACTE : UN COMPROMIS FRAGILE

⁹¹ Fiche thématique, Vie publique, Existe-il une politique commune de l'asile dernière modification 9 août 2024 consulté le 23 avril 2026 <https://www.vie-publique.fr/fiches/20409-ue-existe-il-une-politique-commune-de-lasile>

Le Pacte sur la migration et l'asile est le produit direct de l'échec d'un système qui l'a précédé. Conçu dans les années 1990 comme le corollaire logique de la liberté de circulation au sein de l'espace Schengen, le système Dublin reposait sur une logique simple mais déséquilibrée. Révisé à deux reprises sans jamais être entièrement repensé il a fini par s'effondrer sous le poids de la crise migratoire de 2015 (Sous-section 1). Il était devenu urgent de refonder les politiques d'asile sur le sol européen (Sous-section 2).

Sous-section 1. Échec Dublin : des origines à l'impasse

Le système Dublin, initialement destiné à éviter les demandes d'asile multiples au sein de l'espace Schengen (§1), a rapidement révélé ses failles face à la crise migratoire de 2015 (§2).

§1 : Genèse du système Dublin, corollaire de Schengen

La création d'un régime commun de l'asile en Europe est la conséquence logique de la suppression des frontières intérieures : en facilitant la circulation des personnes, l'espace Schengen rendait indispensable un mécanisme harmonisé des législations (A). Mais ce cadre initial, pensé pour des flux migratoires modérés et une Europe moins élargie, a rapidement montré ses limites, conduisant à deux réformes successives, qui sans jamais corriger la racine du problème ont progressivement renforcé la portée juridique tout en évitant une refonte complète du système (B).

A. La création du système Dublin

La création de l'ELSJ et la libre circulation des personnes aux seins du territoire européen est allée de pair avec les débuts de la coopération européenne en matière d'asile⁹². En effet, dès les accords Schengen de 1985, une réflexion avait été entamée sur la création d'un régime commun de l'asile, corollaire de la suppression des frontières intérieures. Depuis 1999, l'UE met en place un régime d'asile européen commun (RAEC), par lequel elle édicte des normes minimales communes que les États membres sont tenus de respecter pour le traitement des demandes d'asile et des personnes en quête de

⁹² Rapport sur la mise en œuvre du règlement Dublin III du Parlement européen – A9-0245/2020, 2 décembre 2020 https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0245_FR.html

protection⁹³. En supprimant les contrôles aux frontières entre États membres, l'espace Schengen ouvrirait en effet un risque structurel : celui de voir les demandeurs d'asile circuler librement à l'intérieur du territoire européen et déposer des demandes dans plusieurs pays à la fois en tirant parti des divergences entre les législations nationales. Il fallait donc mettre en place un mécanisme harmonisé.

La Convention de Dublin, signée le 15 juin 1990, constitue ainsi le premier accord contraignant entre les États membres de la Communauté européenne en matière d'asile.⁹⁴ Elle définit les critères permettant de déterminer l'État responsable de l'examen des demandes déposées sur leurs territoires. Comme le soulignent les travaux historiques, son élaboration fut influencée par les tensions préexistantes entre pays du Nord et du Sud sur les questions migratoires.⁹⁵ La Convention introduit donc la règle dite du « guichet unique » : un demandeur d'asile ne peut déposer sa demande que dans un seul État de l'Union européenne.⁹⁶ Pour déterminer quel État s'occupera de la demande, elle pose un critère fondamental : l'État par lequel le demandeur est entré en premier sur le territoire européen est en principe l'État responsable.⁹⁷ Signée le 15 juin 1990, la Convention de Dublin entre en vigueur le 1^{er} septembre 1997, harmonisant ainsi les dispositions nationales des États membres relatives à l'asile.

B. Les réformes successives : jamais II sans III

Cependant, le système mis en place lors de la Convention de Dublin de 1990 connaît rapidement ses premières limites. En effet, les premiers dysfonctionnements de la règle du « guichet unique » se font ressentir et les critères évoqués dans la Convention de 1990 afin de déterminer l'État européen responsable pour traiter la demande d'asile seront

⁹³ Fiche thématique, Vie publique, Existe-il une politique commune de l'asile dernière modification 9 aout 2024 consulté le 23 avril 2026 <https://www.vie-publique.fr/fiches/20409-ue-existe-il-une-politique-commune-de-lasile>

⁹⁴ Le traité de Maastricht instaurant l'Union européenne arrivera deux ans plus tard en 1992

⁹⁵ The Dublin Convention and the Introduction of the 'First Entry Rule' in the Allocation of Asylum Seekers in Europe, Cambridge University Press, 25 avril 2022, Gaia Lott <https://www.cambridge.org/core/journals/contemporary-european-history/article/dublin-convention-and-the-introduction-of-the-first-entry-rule-in-the-allocation-of-asylum-seekers-in-europe/85E24D2299210D99EB1DAD8578E46BFD>

⁹⁶ Fiche thématique, Vie publique, Existe-il une politique commune de l'asile dernière modification 9 aout 2024 consulté le 23 avril 2026 <https://www.vie-publique.fr/fiches/20409-ue-existe-il-une-politique-commune-de-lasile>

⁹⁷ Article 3 à 8 Convention relative à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres des Communautés européennes – Convention de Dublin - *Journal officiel* n° C 254 du 19/08/1997

précisés et modifiés par le 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. Jusqu'alors, les critères d'appréciation de la demande n'avaient qu'une portée conventionnelle, avec le règlement ces critères deviennent juridiquement contraignants.⁹⁸ Il est complété la même année par le règlement Eurodac,⁹⁹ créant une base de données centralisée permettant de recenser les empreintes digitales des demandeurs d'asile et d'identifier leur pays de première arrivée afin d'appliquer les critères Dublin.

Dans son évaluation de 2007 du système Dublin, la Commission européenne décrit déjà de nouveaux dysfonctionnements et suggère une nouvelle réforme.¹⁰⁰ Les travaux aboutiront au Règlement Dublin III qui entrera en vigueur le 19 juillet 2013 et sera appliqué à tous les États membres à partir du 1^{er} janvier 2014¹⁰¹. Il succédera au règlement Dublin II en instituant un principe simple en théorie mais qui posera quelques difficultés d'application : le pays de l'UE dans lequel a été formulée la demande d'asile est celui qui est chargé de son instruction et de la décision finale. Ce règlement conserve la hiérarchie des critères tout en introduisant des garanties procédurales renforcées, notamment pour les mineurs accompagnés, les dérogations humanitaires ainsi qu'une clause de souveraineté permettant à tout État membre d'examiner une demande même lorsqu'il n'en est pas le responsable désigné dans une volonté de solidarité avec les pays de première arrivée. Ce règlement est appuyé par le règlement Eurodac révisé,¹⁰² adopté

⁹⁸Le Règlement Dublin – FAQ, Ciré, 22 avril 2024 <https://www.cire.be/outil-pedagogique/le-reglement-dublin-quest-ce-que-cest-et-comment-ca-marche/>

⁹⁹ Règlement (UE) n° 603/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relatif à la création d'Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement (UE) n° 604/2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et Europol à des fins répressives, et modifiant le règlement (UE) n° 1077/2011 portant création d'une agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (refonte)

¹⁰⁰ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'évaluation du système de Dublin, COM (2007) 299 final, le 6 juin 2007

¹⁰¹ Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte)

¹⁰² Règlement (UE) n° 603/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relatif à la création d'Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement (UE) n° 604/2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un

simultanément, et s'applique aux 27 États membres de l'Union ainsi qu'à la Suisse, à l'Islande, à la Norvège et au Liechtenstein. Cependant, ces réformes successives ne suffiront pas à gérer le flux migratoire de 2015 qui mènera progressivement à la fin du système Dublin.

§2. Les failles structurelles du système et la crise de 2015 et son application en France

La crise de 2015 a brutalement mis à nu l'incapacité du système à gérer des flux d'une telle ampleur : le critère du premier pays d'entrée s'est révélé totalement inopérant, provoquant l'effondrement des systèmes d'accueil des États de première ligne et la saturation progressive des institutions françaises (A) jusqu'à l'impuissance (B).

A. Dysfonctionnement Dublin et son échec et la saturation des institutions françaises d'asile

1. Échec Dublin

Malgré les révisions successives, le système Dublin repose sur une logique fondamentalement déséquilibrée. Les failles ont toujours existé mais ont été davantage présentes lors de la crise migratoire de 2015. En effet, l'Europe a été prise de court par l'ampleur des arrivées, plus d'un million de personnes en 2015, révélant un manque d'anticipation, de coordination et d'outils opérationnels pour gérer de tels mouvements de populations.¹⁰³ Le critère du premier pays d'entrée fait porter la quasi-totalité de la charge sur les États situés aux frontières extérieures de l'Union, principalement au sud et à l'est. La Grèce, est l'un des pays les plus impactés, et constitue un exemple concret de l'échec du système Dublin. De ce fait, la Cour de justice de l'Union européen ainsi que la Cour européenne des droits de l'homme ont estimé en 2011 que les transferts Dublin vers la Grèce devaient être interrompus dans deux décisions : un arrêt N.S. du 21 décembre 2011 rendu par la CJUE, ainsi qu'un arrêt M.S.S. c. Belgique et Grèce du 21

ressortissant de pays tiers ou un apatride et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et Europol à des fins répressives, et modifiant le règlement (UE) n ° 1077/2011 portant création d'une agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (refonte)

¹⁰³ Vincent Lequeux, Qu'est-ce que le Pacte européen sur la migration et l'asile, Toute l'europe, 4 avril 2026

janvier 2011. Des défaillances systémiques ont été constatées vis-à-vis des conditions d'accueil qui ne respectaient pas les droits fondamentaux, ainsi que les procédures d'asile grecques. Face à la crise, certains États membres ont purement et simplement cessé d'appliquer le règlement entre 2015 et 2016. De nombreux migrants arrivés par la Grèce et les côtes italiennes et espagnoles n'ont pas été enregistrés sur Eurodac en raison d'un manque de ressources, mais surtout d'une absence totale de solidarité de la part des autres États membres de l'UE.¹⁰⁴ Les États membres ont refusé d'appliquer des décisions de relocalisation et certains États comme la Hongrie et la Pologne ont rejeté toute forme de solidarité obligatoire.

2. Saturation des institutions françaises de l'asile

La France, bien qu'elle ne soit pas un État de première arrivée, subit aussi le dysfonctionnement du système Dublin, puisque c'est l'ensemble du système français de traitement des demandes d'asile qui en témoigne. Les chiffres sont parlant : en 2023, un nombre record de 149 511 premières demandes d'asile ont été enregistrées, en hausse de 6,4% par rapport à 2022.¹⁰⁵ En 2024 près de 153 600 demandes de protection internationale ont été introduites à l'OFPRA, en augmentation de 7,7% par rapport à 2023, le niveau le plus élevé jamais enregistré. L'Office a rendu près de 142 000 décisions, un niveau historique, avec un taux de protection de 39%.¹⁰⁶ La Cour nationale du droit d'asile (CNDA) a quant à elle rendu 61 593 décisions en 2024, et les deux instances ont ensemble protégé 70 225 personnes, soit une hausse de 15,3% par rapport à 2023, jamais la France n'avait accordé autant de protections, bien que le délai moyen de traitement total s'établît à près de 10 mois.¹⁰⁷ Ces chiffres, bien qu'ils relèvent un effort institutionnel réel, démontrent surtout l'ampleur de la pression exercée sur les institutions. L'OFPRA se situe à un niveau annuel de décisions parmi les plus hauts et un délai de décision parmi les plus maîtrisés des États membres, mais le volume des demandes ne permet pas la stabilisation des délais d'instruction. Bien que les demandes aient

¹⁰⁴ Rapport sur la mise en œuvre du règlement Dublin III du Parlement européen – A9-0245/2020, 2 décembre 2020 https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0245_FR.html

¹⁰⁵ Forum réfugiés, *Asile : les principales données pour l'année 2023 en France*, 14 mars 2024

¹⁰⁶ Publication des premières données de l'asile 2024 à l'Ofpra, 4 février 2025, <https://www.ofpra.gouv.fr/actualites/publication-des-premieres-donnees-de-lasile-2024-a-lofpra>

¹⁰⁷ Forum réfugiés, *En 2024, plus de 70 000 personnes protégées au titre de l'asile*, 11 février 2025 <https://www.forumrefugies.org/s-informer/publications/articles-d-actualites/en-france/1620-en-2024-plus-de-70-000-personnes-protegees-au-titre-de-l-asile>

globalement diminuées en 2025, les institutions françaises sont toujours à bout de souffle, faute de moyen et d'aménagement suffisant.¹⁰⁸

B. Application Dublin en France : entre instrumentalisation et impuissance

En France, le règlement Dublin a longtemps été perçu par les gouvernements successifs avant tout comme un outil pour se désengager des traitements des demandes d'asile dès lors qu'un autre État membre était désigné responsable. La France ne faisant pas partie des pays frontaliers de l'espace Schengen, elle n'était pas directement concernée par l'arrivée massive sur son territoire.

Les failles structurelles du régime Dublin ne se traduisent pas uniquement à travers la saturation administrative des institutions françaises de l'asile. Ces failles, vont bien au-delà d'une simple mauvaise gestion et c'est à Calais qu'elles atteignent leur forme la plus visible et la plus tragique d'un point de vue des droits humains. La « jungle » n'est pas un simple accident de l'histoire migratoire franco-européenne, elle est le résultat d'un système Dublin incapable de gérer les situations aux points de transit vers un pays non-membre de l'espace Schengen. Mais à quoi le terme « jungle » fait-il référence ? De quoi s'agit-il ? Il s'agit du nom utilisé pour désigner les différents espaces du Pas-de-Calais habités depuis les années 1990 par les migrants tentant de se rendre en Angleterre. Le terme fait référence aux installations précaires, bidonvilles et camps de migrants et de réfugiés sur l'ensemble de l'agglomération calaisienne. Cette zone se situe aux abords de l'entrée française du tunnel sous la Manche et de la zone portuaire de Calais.¹⁰⁹

Le phénomène de Calais est ancien et directement lié aux révisions successives du règlement Dublin. Le campement a pris une ampleur considérable au cours de l'année 2016. Pour comprendre le phénomène, en juin 2016, on estimait le nombre de personnes étrangères à 4 500. En l'espace de deux mois, ce nombre a doublé pour atteindre 9 000 personnes. Jamais autant de tentes ni de repas n'ont été distribués par les associations. Ces chiffres lui ont valu la réputation de plus grand campement d'Europe. Fin août environ 10 000 personnes survivaient dans des abris de fortune.¹¹⁰ Les migrants y vivent

¹⁰⁸ Direction générale des étrangers en France, Chiffres de l'immigration en France. <https://www.immigration.interieur.gouv.fr/chiffres-de-limmigration-en-france/demandes-dasile-pour-lannee-2025>

¹⁰⁹ Wikipédia, Jungle de Calais. https://fr.wikipedia.org/wiki/Jungle_de_Calais

¹¹⁰ La Cimade, Calais : quelles conditions pour les personnes migrantes ? <https://www.lacimade.org/calais-queelles-conditions-pour-les-personnes-migrantes/>

dans des conditions extrêmement précaires où le droit au respect de la dignité humaine ne sont pas respectés.

Cette situation est comme dit plus haut directement liée au système Dublin. La loi voulant que les demandeurs d'asile dont les empreintes ont été prises pour la première fois dans un pays européens y fassent leur demande, les personnes souhaitant rejoindre le Royaume-Uni évitent de donner leurs empreintes en France pour être sûres de pouvoir y déposer leur demande.¹¹¹ Dès la mi-2015 les personnes déposant leurs empreintes à Calais sont quasiment assurées de bénéficier d'un dédoublage au plus tard après le délai de six mois. La sous-préfecture, surchargée, n'est ni en mesure de leur offrir un logement ni de les convoquer fréquemment.¹¹² Cet exemple illustre parfaitement l'échec du règlement Dublin et particulièrement les procédures d'asile au sein de l'espace Schengen : au lieu de fixer les migrants dans le pays de première entrée, il les pousse à fuir l'enregistrement et allonge mécaniquement leur errance. C'est un triple échec : juridique, opérationnel et humanitaire, qui rend inéluctable le dépassement du modèle Dublin par le Pacte sur la migration et l'asile.

Sous-section 2. Dublin obsolète, création du Pacte asile migration

L'Europe ne pouvait pas rester sur un échec. Le système Dublin n'a pas su contenir l'arrivée massive de migrants sur le territoire européen. Les systèmes nationaux de chaque États membres se sont retrouvés incapables de gérer les arrivées. Constatant la détresse des États membres, et les conditions précaires des migrants sur le territoire, la Commission fut contrainte de se mettre au travail afin de créer une nouvelle législation cette fois-ci capable de pouvoir accueillir les migrants dans des conditions décentes dans un élan de solidarité et d'entraide européenne entre les États membres. En effet, après plusieurs années de négociations (§1), des compromis ont finalement été trouvés (§2).

§1. Négociations du Pacte

¹¹¹ La Cimade, *Calais : quelles conditions pour les personnes migrantes ?* <https://www.lacimade.org/calais-queelles-conditions-pour-les-personnes-migrantes/>

¹¹² Ségolène ALLEMANDOU, *Immigration : le règlement de Dublin, l'impossible réforme ?*, 17 septembre 2020 <https://www.france24.com/fr/20200917-immigration-le-r%C3%A8glement-de-dublin-l-impossible-r%C3%A9forme>

Les négociations du Pacte ont mis en lumière les clivages d'opinions au sein des États membres de l'Union européenne qui se sont surtout structurés en trois blocs : les pays de l'Ouest, les pays de l'Est et les États du Sud (A). Nonobstant, la position de la France, pays de l'Ouest est restée ambiguë tout le long de la négociation du pacte (B).

A. Désaccord Est-Ouest-Sud

Les divergences d'opinions portaient principalement sur la solidarité obligatoire et la répartition des demandeurs d'asile entre États membres.¹¹³ En effet, les États d'Europe centrale et orientale, en particulier le groupe Visegrad, c'est-à-dire la Hongrie, Pologne, Slovaquie, République tchèque, s'opposaient à toute solidarité obligatoire pour l'accueil des demandeurs d'asile. Ils refusaient la relocalisation imposée afin de privilégier la souveraineté nationale, avec une approche centrée sur le contrôle des frontières. Pour contester la relocalisation obligatoire, la Hongrie et la Slovaquie ont introduit un recours devant la CJUE, qui le rejeta.¹¹⁴ En effet, la Cour reconnu le caractère obligatoire du principe de solidarité au sein des politiques migratoires de l'Union européenne.¹¹⁵

Concernant les États méditerranéens de première entrée comme la Grèce, l'Italie et l'Espagne, ils estimaient que le système faisait peser une charge excessive sur eux, puisque le pays d'entrée devait rester responsable du traitement de la demande, déjà exploitée sous Dublin. Ils demandaient donc davantage de relocalisation et de partage effectif de la prise en charge, plutôt qu'un maintien du schéma centré sur la première entrée.¹¹⁶

Enfin, les pays d'Europe de l'Ouest, dont la France, ont cherché une voie de compromis entre solidarité et contrôle, en mettant l'accent sur la lutte contre les mouvements secondaires de demandeurs d'asile. La Commission européenne et plusieurs États occidentaux soutenaient aussi une réforme plus intégrée du système, avec un cadre

¹¹³ Négociations du Pacte sur la migration et l'asile : l'Union européenne entre divisions persistantes et nécessaire solidarité, Rapport d'information n°871 (2020-2021), 29 septembre 2021 <https://www.senat.fr/rap/r20-871/r20-8711.html>

¹¹⁴ CJUE 6 septembre 2017, *aff.C-643/15 et C-647/15, République slovaque et Hongrie (soutenues par République de Pologne) c/Conseil de l'Union européenne*.

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ Négociations du Pacte sur la migration et l'asile : l'Union européenne entre divisions persistantes et nécessaire solidarité, Rapport d'information n°871 (2020-2021), 29 septembre 2021 <https://www.senat.fr/rap/r20-871/r20-8711.html>

commun combinant responsabilité, solidarité et coopération extérieure.¹¹⁷ Le cœur du désaccord était simple : les pays de l'Est refusaient une solidarité imposée, les pays du Sud réclamaient un partage plus juste, et une partie des pays de l'Ouest cherchait un compromis pragmatique. Le pacte adopté en 2024 a finalement retenu un mécanisme de solidarité plus souple, où les États peuvent contribuer par des relocalisations, de l'aide financière ou du soutien opérationnel.¹¹⁸

B. Une position française ambiguë

Comme vu précédemment, les positions des États membres divergent. La France, pays de l'Ouest a rejoint la position de ses voisins et a adopté une position de compromis sur le Pacte migration et asile : elle a soutenu le renforcement des contrôles aux frontières extérieures et la mise en place d'un mécanisme de solidarité entre États membres, tout en insistant sur le respect des droits fondamentaux et sur la prise en compte des situations individuelles. Lors des discussions du texte au Conseil de l'Union européenne, les agents français envoyés afin de négocier les textes dans une logique de mise en œuvre nationale ont appelé à garantir des procédures d'asile plus équitables, un accueil digne des demandeurs d'asile et une meilleure protection des mineurs, ce qui démontre le fait qu'au-delà de la volonté de la France d'instaurer un contrôle migratoire renforcé, le gouvernement cherchait aussi à préserver une logique de protection.¹¹⁹ Concernant la volonté de renforcer le contrôle migratoire, cette logique suit celle concernant le prolongement des contrôles aux frontières instauré par la France puis 2015¹²⁰. L'État français avec ses préférences nationales a influencé les négociations européennes relatives aux renforcements des contrôles migratoires.¹²¹ En pratique la France s'est donc située entre les pays favorables à une solidarité plus forte et ceux qui la refusaient, en défendant une approche à la fois solidaire et strictement encadrée. Le Pacte européen sur la migration et l'asile est entré en vigueur le 22 juin 2024, et devra être mis en application

¹¹⁷ Négociations du Pacte sur la migration et l'asile : l'Union européenne entre divisions persistantes et nécessaire solidarité, Rapport d'information n°871 (2020-2021), 29 septembre 2021 <https://www.senat.fr/rap/r20-871/r20-8711.html>

¹¹⁸ Voir §2 concernant les législations du Pacte asile et migration

¹¹⁹ Négociations du Pacte sur la migration et l'asile : l'Union européenne entre divisions persistantes et nécessaire solidarité, Rapport d'information n°871 (2020-2021), 29 septembre 2021 <https://www.senat.fr/rap/r20-871/r20-8711.html>

¹²⁰ Cf. §2. II. Section 2. Partie 1

¹²¹ Voir §2 Retour des contrôles aux frontières justifié par la sécurité nationale, II., Section 2, Partie 1

dans l'ensemble des États membres entre le 12 et le 24 juin 2026, avec de nouvelles législations et procédures à appliquer dans l'ensemble de l'espace Schengen.¹²²

§2. Les législations du Pacte européen sur la migration et l'asile

Le Pacte sur la migration et l'asile est considéré comme l'un des corpus législatifs les plus imposants de ces dernières années avec un calendrier de transposition de deux ans imposé à l'ensemble des États membres (A). Si le Pacte se présente officiellement comme une réforme équilibrée entre solidarité et responsabilité, son contenu révèle une orientation foncièrement sécuritaire, façonnée par les préférences nationales des États membres, qui traduisent les compromis politiques au terme de négociations intensives, et dont la transposition en droit interne ne fera qu'amplifier les résistances nationales déjà à l'œuvre (B).

A. Un corps législatif conséquent

Présenté par Ursula von der Leyen comme une priorité dès juillet 2019. Le Pacte prévoit de traiter une partie des demandes d'asile aux frontières extérieures de l'Union et introduit un mécanisme de solidarité entre États membres en cas d'arrivées massives.¹²³ L'avènement de ce Pacte est directement lié aux défaillances du système Dublin. Cet ensemble législatif vise à réformer la politique migratoire de l'UE afin de combler les lacunes.¹²⁴

En effet, le 10 avril 2024, le Parlement européen a adopté dix textes, neuf règlements et une directive, qui forment un paquet législatif, qui a ensuite été approuvé par le Conseil de l'Union européenne le 14 mai 2024, malgré l'opposition de la Hongrie et de la Pologne, ainsi que de l'Autriche et de la Slovaquie sur certains textes.¹²⁵ Le pacte se compose de plusieurs piliers législatifs : le premier est le règlement sur la gestion de l'asile et de la migration,¹²⁶ qui remplace le règlement Dublin III et redéfinit les critères de

¹²² Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, État des lieux de la mise en œuvre du pacte sur la migration et l'asile, COM (2025) 319 final, Bruxelles, le 11 juin 2025

¹²³ Vincent Lequeux, Qu'est-ce que le Pacte européen sur la migration et l'asile, Toute l'europe, 4 avril 2026

¹²⁴ *Ibid.*

¹²⁵ *Ibid.*

¹²⁶ Règlement (UE) 2024/1351 relatif à la gestion de l'asile et de la migration

responsabilité entre États membres. Le deuxième texte, est le règlement sur la procédure d’asile commune, qui unifie les règles procédurales applicables dans tous les États membres¹²⁷. Le troisième est le règlement sur le filtrage, qui institue une procédure d’identification obligatoire aux frontières extérieures.¹²⁸ Le quatrième est le règlement Eurodac révisé, qui renforce la base de données biométriques commune.¹²⁹ S’y ajoutent un règlement relatif aux situations de crise et de force majeure, un règlement sur la qualification des bénéficiaires de la protection nationale, un règlement sur la réinstallation et l’admission humanitaire ainsi qu’une directive sur les conditions d’accueil révisée.¹³⁰

La plupart des nouvelles dispositions sont applicables à compter du 12 juin 2026. En effet, le 12 juin 2024, la Commission européenne a présenté son plan de mise en œuvre commun du pacte, à partir duquel chaque État membre a dû établir son propre plan national comprenant les actions et le calendrier afin de pouvoir concrétiser les nouveaux textes pour juin 2026.¹³¹ Ce calendrier de transposition de deux ans illustre la complexité du défi opérationnel : il ne s’agit pas seulement d’adopter de nouvelles règles, mais de transformer en profondeur les systèmes nationaux d’asile, de réception et de retour pour les rendre compatibles avec le nouveau cadre européen.¹³²

B. Durcissement des règles

Si le Pacte se présente comme une réforme équilibrée, son contenu révèle une orientation résolument sécuritaire, articulée autour d’un durcissement substantiel des conditions d’entrée, d’examen et de retour des demandeurs d’asile. La mesure la plus emblématique du durcissement des règles est l’instauration d’une procédure de filtrage obligatoire aux frontières extérieures. Le filtrage vise à orienter toutes personnes, dans un délai de 7 jours vers la procédure appropriée de demande d’asile. La procédure de filtrage prévoit un contrôle d’identité, de sécurité, de santé et de vulnérabilité, et s’appuie en partie sur le renforcement d’Eurodac. Initialement, Eurodac ne collectait que les empreintes digitales

¹²⁷ Règlement (UE) 2024/1348 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l’Union

¹²⁸ Règlement (UE) 2024/1349 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure de retour à la frontière

¹²⁹ Règlement (UE) 2024/1358 relatif à la création d’ « Eurodac » pour la comparaison des données biométriques des demandeurs d’asile et des migrants en situation irrégulière

¹³⁰ Vincent Lequeux, Qu’est-ce que le Pacte européen sur la migration et l’asile, Toute l’europe, 4 avril 2026

¹³¹ *Ibid.*

¹³² *Ibid.*

; à cela s'ajoutent des images faciales ainsi que des renseignements d'identité. Le cœur du durcissement réside également dans la création d'une procédure accélérée à la frontière, ciblant les demandeurs jugés a priori peu susceptibles d'obtenir une protection. Sont concernés les ressortissants de pays présentant de faibles taux de reconnaissance de la protection internationale ainsi que les personnes représentant un danger pour la sécurité nationale ou l'ordre public.¹³³

Par ailleurs, les nouveaux textes instaurent les notions de « pays d'origine sûrs » et de « pays tiers sûrs » : les ressortissants de « pays d'origine sûrs » pourront faire l'objet d'une procédure accélérée, notamment via la procédure à la frontière. Une liste commune européenne regroupe à ce stade sept pays : Bangladesh, Colombie, Égypte, Inde, Kosovo, Maroc et Tunisie, auxquels s'ajoutent huit États candidats à l'adhésion à l'UE. Si un demandeur d'asile est considéré comme venant d'un « pays tiers sûr », sa demande pourra être rejetée sans examen approfondi, notamment si le demandeur a un lien avec ce pays ou y a transité avant d'arriver dans l'UE.

Enfin, les personnes dont la demande d'asile est rejetée, doivent être renvoyées dans leurs pays d'origine ou de transit sous 12 semaines. Le règlement retour prévoit une reconnaissance mutuelle des décisions retour dans l'ensemble de l'UE, et autorise la création de centres hors du territoire de l'UE pour accueillir les personnes expulsées avec des sanctions plus dures dans le cas où certains refuseraient de quitter le territoire européen. Ce durcissement global des règles est loin d'être anodin, la Commission, le Parlement et le Conseil ont pris en considération l'opinion publique et les mouvements politiques des États membres, majoritairement réfractaire à l'immigration. Les préférences nationales des États membres viennent ralentir la promulgation des textes, mais aussi la transposition dans le droit interne.

SECTION 2. LA TRANSPOSITION EN FRANCE : ENTRE DÉBATS ET CONCESSIONS

Après avoir retracé la genèse du Pacte et les négociations qui ont précédé son adoption, c'est lors de la transposition en droit français que les préférences nationales et les résistances politiques sont le plus visibles. En France, cette étape de transposition a

¹³³ Règlementation Pacte asile et migration

d'emblée été marquée par une opposition contraignante de la part de tous les partis, révélatrice d'une singularité française qui rend tout consensus législatif sur la question migratoire particulièrement difficile à construire (Sous-section 1). Cette polarisation du débat politique n'est pas sans conséquences : elle se traduit par des retards critiques de transposition, et une méthode de mise en œuvre qui contourne les institutions françaises (Sous-section 2).

Sous-section 1. Débats et concessions

La transposition du Pacte en droit français s'est heurtée à une opposition politique révélatrice de la fragmentation politique du Parlement français et transposée au Parlement européen. Le texte, loin de faire l'unanimité a conduit le gouvernement à multiplier les concessions pour tenter de préserver l'essentiel de ses engagements européens (§1), quitte à en adapter le contenu aux préférences nationales (§2).

§1. Des débats politiques transpartisans, entre rejet et résignation

Après des négociations tumultueuses, le vote du Pacte au Parlement européen le 10 avril 2024 constitue à lui seul un révélateur des fractures politiques françaises. L'ensemble des différents partis politiques français ont tous montré leur opposition au Pacte : Raphaël Glucksmann et François-Xavier Bellamy, respectivement tête de liste socialiste et Les Républicains au Parlement européen se sont opposés au texte contrairement à leurs collègues des autres États membres.¹³⁴ Cette singularité française illustre une polarisation profonde : Manon Aubry, tête de liste de la France insoumise (LFI) a voté contre l'ensemble du Pacte, tout comme Marie Toussaint, les écologistes. Raphaël Glucksmann, Parti socialiste, a également voté contre mais à contre-courant du groupe social-démocrate qui a voté majoritairement en faveur du Pacte. Enfin, Jordan Bardella, Rassemblement national, s'est opposé à l'intégralité du Pacte, mettant en avant le mécanisme de solidarité auquel il associe un risque de « submersion migratoire ».¹³⁵

¹³⁴ Rose-Amélie Bécél, *Pacte européen asile et migration : qu'ont voté les eurodéputés français ?* Public Sénat, 11 avril 2024

¹³⁵ Équipe plaidoyer de France terre d'asile, *Élection européenne 2024 : le Pacte européen sur la migration et l'asile se retrouve au centre des débats*, Vue d'Europes, France terre d'asile, 29 avril 2024

À gauche, la critique porte sur le durcissement des droits. Glucksmann avait condamné un texte qui selon lui « impose le filtrage et des mesures répressives à l'entrée mais n'impose pas la solidarité et une politique migratoire commune », estimant que « l'enjeu c'était de sortir du chaos de ce qu'on appelle Dublin, c'est-à-dire un système d'accueil qui fait peser l'ensemble du poids sur les pays d'entrée, l'Italie et la Grèce ». ¹³⁶ Marie Toussaint juge que le système Dublin « condamne les États dans lesquels arrivent les personnes migrantes à les garder, ainsi que les personnes demandeuses d'asile à y rester » et que « personne n'y gagne, sauf les États qui se refusent à jouer le jeu de la solidarité ». Elle propose de contraindre les États membres à « enfin faire leur part », afin que tous contribuent équitablement à l'accueil des demandeurs d'asile. ¹³⁷

À droite et à l'extrême droite, le rejet prend la forme inverse. Jordan Bardella déclare que « l'Union européenne choisit la voie de la faiblesse et de l'appel d'air ». Cette notion d'appel d'air, c'est-à-dire le fait qu'un assouplissement des conditions d'accueil attirerait mécaniquement davantage de migrants ; structure l'ensemble du discours de la droite radicale et irrigue le débat national au-delà du Parlement européen. ¹³⁸ En effet, lors de débats à l'Assemblée nationale en mai 2024, la députée RN, Edwige Diaz, a affirmé que le « pacte ne manquera malheureusement pas de provoquer un appel d'air vers la France, qui fait déjà figure de guichet social ». ¹³⁹

Cette bataille politique se double d'une instrumentalisation médiatique du sujet migratoire, qui a pour effet de rendre tout débat sur la transposition quasi-impossible, chaque concession technique étant immédiatement interprétée comme un aveu de faiblesse ou une capitulation de Bruxelles.

§2. Les concessions françaises : solidarité acceptée, contrôles préservés

¹³⁶ Raphaël Glucksmann, tête de liste du Parti socialiste et de Place publique aux Européennes, était l'invité de "Demain l'Europe" sur franceinfo le 29 mars 2024.

https://www.franceinfo.fr/elections/europeennes/pacte-europeen-sur-la-migration-et-l-asile-je-vas-voter-contre-la-majorite-des-textes-previent-raphael-glucksmann_6455306.html

¹³⁷ Clément Marna, *Européennes : l'écologiste Marie Toussaint souhaite « contraindre les pays qui refusent d'accueillir les migrants à le faire »*, Le Journal du Dimanche, 7 avril 2024 <https://www.lejdd.fr/politique/europeennes-lecologiste-marie-toussaint-souhaite-contraindre-les-pays-qui-refusent-daccueillir-les-migrants-le-faire-143846>

¹³⁸ Équipe plaidoyer de France terre d'asile, *Élection européenne 2024 : le Pacte européen sur la migration et l'asile se retrouve au centre des débats*, Vue d'Europes, France terre d'asile, 29 avril 2024

¹³⁹ Assemblée nationale, *Compte rendu intégral, Ire séance du mardi 7 mai 2024*, XVIe législature, session ordinaire 2023-2024, J.O. A.N. n° 47 [1], publié le 8 mai 2024, intervention de Mme Edwige Diaz (Rassemblement national), p. 3405

La position française dans les négociations et la transposition du Pacte se caractérise par un double mouvement : acceptation formelle des mécanismes de solidarité, couplée au maintien des contrôles renforcés aux frontières¹⁴⁰. La France s'est engagée à relocaliser 3 361 migrants¹⁴¹ en provenance d'autres États membres dans le cadre de la réserve annuelle de solidarité 2026 : une participation significative, mais qui demeure conditionnée à l'absence de défaillances systémiques dans les États bénéficiaires. En effet, bien que la France prône le principe de solidarité entre États membres, cela ne l'empêche pas de renforcer les contrôles aux frontières quitte à contourner le Code frontière Schengen en utilisant les outils législatifs à sa disposition ; tout comme la directive européenne « Accueil » (UE) 2024/1346.¹⁴² Contrairement aux règlements, la directive offre une liberté de choix quant aux moyens de transposition des dispositions en droit interne. De facto, les États membres conservent leurs marges de manœuvre quant à l'application des directives, ce qui permet d'adapter les législations aux préférences nationales.

La France, dans une continuité politique, a adapté les législations de la directive aux préférences nationales. De facto, le sujet migratoire n'est dès lors plus traité pour ses enjeux propres : humains, juridiques, économiques ; mais comme un enjeu stratégique pour l'élection de 2027.¹⁴³ À droite, la priorité sécuritaire impose aux gouvernements successifs de démontrer une certaine forme de fermeté afin de convaincre l'opinion publique. Or, à gauche, la crainte d'apparaître trop laxiste conduit à des silences ou à des positions ambiguës qui in fine facilitent l'adoption de mesures restrictives sans opposition concrète. Ces divergences politiques entraînent des retards importants quant à la transposition du Pacte sur la migration et l'asile.

¹⁴⁰ MM. David MARGUERITTE et Olivier BITZ, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre, par ordonnances, les adaptations rendues nécessaires par l'entrée en application des règlements (UE) n°s 2024/1347, 2024/1348, 2024/1349, 2024/1350, 2024/1351, 2024/1352, 2024/1356, 2024/1358, 2024/1359 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024, et les dispositions nécessaires à la transposition de la directive (UE) 2024/1346 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024*, Sénat, n° 617, session ordinaire 2025-2026, enregistré le 13 mai 2026, p. 8

¹⁴¹ *Ibid.* p. 24

¹⁴² Directive (UE) 2024/1346 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant une protection internationale

¹⁴³ Cf. Partie 2

Sous-section 2. État des lieux de la transposition

Le rapport de la Commission européenne de 2026 dresse un bilan nuancé : bien que la France ne soit pas le pays le plus en retard, elle affiche des lacunes critiques qui prévoient le retard potentiel de la transposition des dispositions (§1), qui s'illustre dans la méthode de transposition employée par le gouvernement français, qui contourne ses propres institutions pour appliquer des règles qu'il a lui-même contribué à élaborer (§2).

§1. La communication de la Commission du 8 mai 2026 : la France dans la moyenne mais avec des retards critiques

Après avoir ratifié le Pacte, les États membres dont la France sont contraints de transposer les nouvelles législations dans leur droit interne. Cependant, en fonction des préférences nationales, la transposition des législations européennes, particulièrement concernant les politiques migratoires, est souvent synonyme de joute politique et de concessions juridiques. La plupart du temps, les préférences domestiques viennent ralentir la transposition des règlements et directives européennes en droit interne. Théoriquement, le Pacte sur la migration et l'asile doit être transposé dans tous les États membres au plus tard le 12 juin 2026. À cette date, la Commission demandera à la France de lui fournir un tableau de transposition détaillé des législations dans le droit interne.

Le 8 mai 2026, la Commission européenne a publié un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre du Pacte. Elle vient dresser un tableau nuancé de tous les États membres, dont la France. Tout d'abord, la France figure parmi les 11 États membres dont le projet de loi de transposition est en cours de procédure parlementaire à date du rapport et n'a donc pas achevé sa transposition.¹⁴⁴ Elle a néanmoins notifié à la Commission les lieux d'exécution des procédures aux frontières,¹⁴⁵ et participé aux pledges de solidarité.¹⁴⁶ Des lacunes critiques sont cependant identifiées. La France figure parmi les neuf États membres qui n'ont pas encore commencé les tests des processus métier

¹⁴⁴ Commission européenne, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – State of play on the implementation of the Pact on Migration and Asylum*, COM(2026) 196 final, Bruxelles, 8 mai 2026, p.3

¹⁴⁵ *Ibid.* p.8

¹⁴⁶ *Ibid.* p.17, « *All Member States pledged except Hungary and Slovakia* », la France est donc implicitement parmi les contributeurs.

Eurodac.¹⁴⁷ Le rapport note également des lacunes persistantes dans les données françaises sur les retours, les décisions d'appel et les mineurs non accompagnés.¹⁴⁸ Enfin, bien que la méthode de transposition ne soit pas évaluée par la Commission, elle peut cependant traduire des difficultés d'applications en droit interne.

§2. La méthode de transposition : le recours aux ordonnances, avec d'une impuissance politique

La manière dont le gouvernement a choisi de transposer le Pacte en droit français est en elle-même révélatrice des contradictions de la position française. En effet, voyant l'échéance arrivée à grand pas, le ministre de l'Intérieur Laurent Nunez, a présenté un projet de loi portant habilitation à prendre par ordonnance les adaptations rendues nécessaires par l'entrée en application du Pacte¹⁴⁹. En effet, bien que des travaux préparatoires substantiels ont été conduits depuis l'été 2024 avec le Conseil d'État visant à identifier les mesures législatives et réglementaires à modifier ; ils ont été menés dans un contexte politique difficile marqué par trois remaniements gouvernementaux successifs et des négociations européennes soutenues.¹⁵⁰ Ce choix de la voie des ordonnances, fondé sur l'article 38 de la Constitution, est justifié par le gouvernement au regard de la grande technicité des dispositions¹⁵¹. Ce n'est cependant pas la seule raison, puisque le gouvernement a finalement opté pour ce choix plus prudent, faute de majorité à l'Assemblée nationale. L'absence de majorité engendre des débats parlementaires plus tumultueux, qui allonge les délais de promulgation des lois. Le ministre affirme de facto, que le travail législatif de transposition ne sera jamais finalisé avant l'échéance du 12 juin 2026. Bien qu'il reconnaisse qu'un projet de loi classique aurait été préférable, il ajoute que « nous ne pouvons pas prendre le risque que des dispositions du pacte ne soient pas pleinement applicables au moment de son entrée en vigueur. »¹⁵²

¹⁴⁷Commission européenne, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – State of play on the implementation of the Pact on Migration and Asylum*, COM(2026) 196 final, Bruxelles, 8 mai 2026, p.7

¹⁴⁸*Ibid.* p.17

¹⁴⁹ Sénat, *Compte rendu intégral de la séance du 20 mai 2026 – Mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile*, projet de loi n° 526 (texte de la commission n° 618, rapport n° 617) https://www.senat.fr/seances/s202605/s20260520/s20260520019.html#Niv1_SOM6

¹⁵⁰*Ibid.*

¹⁵¹*Ibid.*

¹⁵²*Ibid.*

Ce recours aux ordonnances, présenté comme la seule voie réaliste, n'est pas sans précédent en Europe, l'Italie ayant adopté une démarche similaire¹⁵³. Le ministre insiste sur l'enjeu considérable des nouveaux textes européens qui concernent 40% des dispositions du CESEDA et l'absence de transposition exposerait la France à un risque juridique, migratoire et européen avec l'engagement de procédure de manquement par la Commission. Cependant, cette méthode de transposition suscite une vive irritation auprès du Sénat. La commission des affaires européennes rappelle son :

[...] insatisfaction vis-à-vis de la méthode choisie par le gouvernement. Ça fait 2 ans qu'il aurait pu nous présenter un texte. Le Pacte est en discussion au niveau européen depuis 2020. Lors de sa présidence du Conseil de l'Union européenne en 2022, la France avait plutôt permis de débloquent les discussions. Elle était aux premières loges et pourtant nous constatons l'impréparation du gouvernement. La France figure parmi les derniers États membres à transposer le pacte dans son droit national.¹⁵⁴

Les rapporteurs soulignent l'ironie d'une présidence qui a activement contribué à l'accélération des négociations sans préparer en parallèle le cadre législatif interne nécessaire à la transposition, et se retrouve contrainte de transposer en urgence à travers des ordonnances afin de limiter la période de « vulnérabilité juridique »¹⁵⁵ à venir.

Ce manque de préparation n'est pas seulement technique : elle est profondément politique. L'absence de majorité à l'Assemblée nationale et la succession de trois gouvernements ont rendu impossible l'élaboration d'un consensus législatif sur une question aussi clivante que la politique migratoire. Le recours aux ordonnances illustre les difficultés pour l'État de construire un débat parlementaire serein sur l'immigration, et se voit donc contraint de contourner ses propres institutions pour honorer ses engagements européens.

CONCLUSION

¹⁵³ Sénat, *Compte rendu intégral de la séance du 20 mai 2026 – Mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile*, projet de loi n° 526 (texte de la commission n° 618, rapport n° 617) https://www.senat.fr/seances/s202605/s20260520/s20260520019.html#Niv1_SOM6

¹⁵⁴ Public Sénat, « Pacte européen sur la migration et l'asile : les sénateurs alertent le gouvernement sur le « défi logistique et financier » de sa transposition dans le droit français », 7 mai 2026, [en ligne](#), article basé sur le rapport de la commission des affaires européennes du Sénat, (4 mai 2026) compte rendu n°4, par Audrey Linkenheld et Ronan Le Gleut. <https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20260504/euro.html>

¹⁵⁵ Audrey Linkenheld, rapporteure au Sénat, Commission des affaires européennes, *Compte rendu n° 4 (2025-2026) – Rapport d'information sur la mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile*, 4 mai 2026

Au terme de cette étude de cas, la France apparaît comme preuve concrète des tensions qui traversent la politique migratoire européenne. Bien qu'elle ait contribué à débloquer les négociations du Pacte lors de sa présidence du Conseil en 2022, elle se retrouve aujourd'hui parmi les derniers États membres à transposer ce même texte dans son droit national, contrainte de recourir aux ordonnances pour éviter une vulnérabilité juridique qu'elle aurait pu anticiper. Ce paradoxe à la française n'est pas sans équivoque, il est le résultat d'une sphère politique fragmentée, d'autant plus depuis les dernières élections législatives de 2024, qui rend tout consensus législatif sur le sujet migratoire quasiment impossible à construire.

Cette impuissance n'est pas récente, puisque dès le système Dublin la France avait privilégié une logique de désengagement, utilisant les règles européennes comme un outil pour se délester du traitement des demandes d'asile sans en anticiper les effets de report. La « jungle » de Calais en est l'illustration la plus brutale : produit d'un système que la France a laissé fonctionner à son avantage jusqu'à ce qu'il se retourne contre elle.

In fine, la France ne refuse pas frontalement ses obligations européennes, mais elle les négocie à la marge, les adapte à ses préférences nationales et en diffère l'application chaque fois que la pression politique interne l'exige. La politique migratoire n'est plus seulement traitée pour ses enjeux propres mais comme un enjeu stratégique à l'approche de l'élection présidentielle de 2027.

CONCLUSION FINALE

Au terme de cette étude, une réponse à la problématique posée en introduction s'impose : une réponse à la fois juridique, politique et systémique. La France ne refuse pas le droit européen, étant elle-même un pays fondateur, elle prône l'harmonisation des politiques européennes, bien qu'elle soit tout de même très attachée à sa souveraineté. Elle transpose le plus souvent et formellement les grandes lignes des dispositions européennes. Cependant, entre l'obligation juridique et son application effective il existe un écart que cette étude s'est attachée à mesurer, à expliquer et à contextualiser. Cet écart n'est pas fortuit : il est le produit d'une combinaison de facteurs, qui ensemble rendent l'harmonisation migratoire européenne structurellement difficile à réaliser pleinement en France.

La première partie de cette analyse établit le constat juridique de cette tension : si la France est formellement liée par ses obligations communautaires, elle en exploite les marges de manœuvre qui lui sont offertes comme le retard de transposition de la Carte Bleue européenne, le maintien de l'Accord franco-algérien de 1968, ou le rétablissement répété des contrôles aux frontières intérieures ; démontrant ainsi une stratégie de minimisation qui ne viole pas directement le droit de l'Union mais qui le contourne afin de l'adapter à son droit national. Or, le droit de l'UE n'est pas censé s'adapter aux droits des États membres, c'est lui qui est censé harmoniser le droit de ces États. La deuxième partie quant à elle remonte aux sources politiques des résistances françaises à l'harmonisation démontrant qu'elles sont activement produites par des acteurs identifiés : partis souverainistes, écosystème médiatique et numérique, qui transforment à leur tour toute tentative d'harmonisation due aux menaces électorales, enfermant de facto les parlementaires et le gouvernement dans un cercle vicieux dont chaque conséquence devient une nouvelle cause de résistance. Enfin, la troisième partie vient mettre en lumière les deux précédentes afin de se rendre compte de l'impact des préférences nationales et résistances politiques françaises sur la transposition du Pacte asile et migration dans le droit interne. D'autant que le droit relatif aux politiques migratoires est toujours remis en cause particulièrement lorsque celui-ci est originaire de Bruxelles. C'est là tout le paradoxe français, puisque la France a participé activement aux négociations du Pacte pour in fine avoir des difficultés à le transposer en droit interne. Que faut-il retenir au regard de la problématique initiale ?

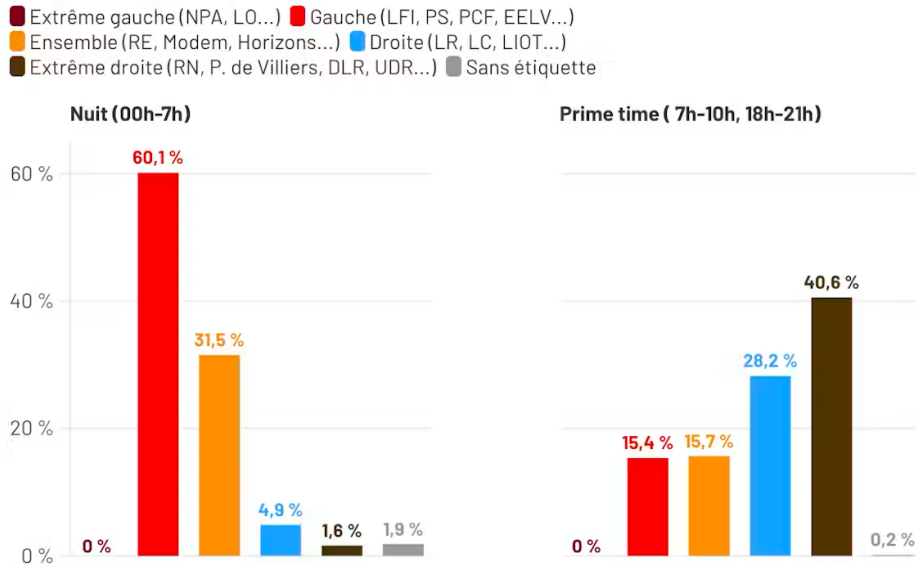
Dans un premier temps, l'entrave est réelle mais partielle puisque la France transpose toujours ses obligations communautaires, avec des délais, des contournements qui altèrent l'effectivité du droit, cependant il reste appliqué en France, la plupart du temps dans un délai imparti et sous contrainte, ce qui réduit l'effectivité de ces dispositions. Dans un deuxième temps, l'entrave est structurelle. Elle ne dépend pas directement du parti politique en place, ou de la personnalité du ministre, mais le plus souvent de la pression électorale découlant des préférences nationales profondément ancrées dans les mœurs françaises. La souveraineté française a toujours été l'un des principaux points de divergence entre Bruxelles et Paris, d'autant plus concernant les politiques migratoires, dont la France peine à déléguer sa compétence en raison du poids historique et des crises plus récentes, qui viennent amplifier une dynamique politique et médiatique qui fait de l'immigration un enjeu électoral majeur pour les élections de 2027. Dans un troisième temps, la France par sa résistance a paradoxalement reconfiguré le droit européen à travers la prolongation de contrôles aux frontières que le règlement Schengen n'autorisait pas mais que la France s'est tout de même pourvue, ce qui a finalement conduit à la légalisation de cette pratique dans les dernières réformes. Elle a fait de même en négociant directement la trajectoire de l'harmonisation du Pacte asile et migration dans un sens plus conforme à ses préférences nationales. L'entrave n'est donc pas toujours un obstacle, mais peut aussi être un moteur de transformation.

In fine, il convient de se demander si l'harmonisation migratoire européenne est-elle compatible à long terme avec des démocraties nationales dans lesquelles l'immigration est devenue un enjeu électoral majeur ? La réponse à cette question dépendra de la mise en œuvre du Pacte asile et migration dans les États membres. Si la France parvient à transposer fidèlement les obligations ainsi qu'à les appliquer, tout en gérant la pression politique interne, elle aura prouvé que l'intégration européenne peut résister aux populismes. Si elle ne le fait pas, elle aura démontré que les préférences nationales et les résistances politiques ne constituent pas un simple obstacle à l'harmonisation mais bien sa principale limite.

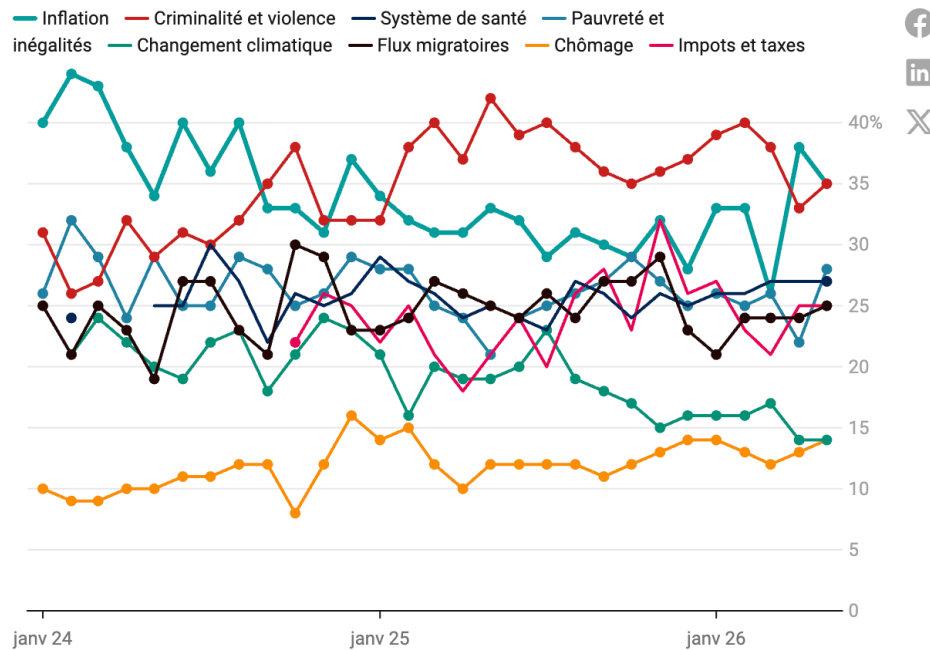
ANNEXES

Comparaison de l'exposition des courants politiques sur CNews la nuit et en prime time

En pourcentage des bandeaux "personnes" mesurés (hors exécutif)



Source : Reporters sans frontières (RSF). Données collectées de manière automatisée et indifférenciée sur le mois de mars 2025. Sur CNews, 60,13 % du temps de parole est consacré à la gauche entre minuit et 7 heures, contre 15,37 % aux heures de grande écoute. Author provided (no reuse)



Source: Ipsos | What worries the world
 • Télécharger les données • Créé avec Datawrapper

BIBLIOGRAPHIE

Arrêté du 21 mai 2025 fixant la liste des métiers et zones géographiques caractérisés par des difficultés de recrutement en application de l'article L. 414-13 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile

Article 3 à 8 Convention relative à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres des Communautés européennes – Convention de Dublin - Journal officiel n° C 254 du 19/08/1997

Assemblée nationale, Compte rendu intégral de la première séance du lundi 11 décembre 2023 (16^e législature, session ordinaire de 2023-2024)

Assemblée nationale, Compte rendu intégral, 1^{re} séance du mardi 7 mai 2024, XVI^e législature, session ordinaire 2023-2024, J.O. A.N. n° 47 [1], publié le 8 mai 2024, intervention de Mme Edwige Diaz (Rassemblement national), p. 3405

Assemblée nationale, Question au gouvernement n°832, Bruno Retailleau, 17^{ème} législature

Assemblée nationale. Scrutin public n°3213 sur l'ensemble du projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration (texte de la commission mixte paritaire), Deuxième séance du mardi 19 décembre 2023, 16^e législature

Audrey Linkenheld, rapporteure au Sénat, Commission des affaires européennes, Compte rendu n° 4 (2025-2026) – Rapport d'information sur la mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile, 4 mai 2026

Broyelle Camille, « Pourquoi l'Arcom n'a jamais sanctionné CNews pour manquement au pluralisme », The Conversation, 4 décembre 2025, <https://theconversation.com/pourquoi-larcom-na-jamais-sanctionne-cnews-pour-manquement-au-pluralisme-271139>

Conseil d'État, 7 mars 2025, n°499702

CJUE, Cassis de Dijon, 20 février 1979, C-120/78

Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda)

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

CJUE, 26 avril 2022, NW c. Landespolizeidirektion Steiermark (aff. C-368/20)

CJUE, 10 mai 2023, Commission européenne contre France (affaire C-21/22)

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, État des lieux de la mise en œuvre du pacte sur la migration et l'asile, COM (2025) 319 final, Bruxelles, le 11 juin 2025

Commission européenne, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – State of play on the implementation of the Pact on Migration and Asylum, COM(2026) 196 final, Bruxelles, 8 mai 2026

Communiqué de presse, Conseil d'État, le 3 mai 2021
<https://www.conseil-etat.fr/actualites/le-conseil-d-etat-ne-suspend-pas-la-dissolution-de-l-association-generation-identitaire>

Communiqué Ligue des droits de l'homme de 2008
<https://www.ldh-france.org/Directive-retour-directive-de-la/>

Décret n° 2002-1500 du 20 décembre 2002 portant publication du troisième avenant à l'accord du 27 décembre 1968 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire relatif à la circulation, à l'emploi et au séjour en France des ressortissants algériens et de leurs familles et à son protocole annexe

Décret n° 2026-308 du 24 avril 2026 relatif à l'inscription des ressortissants étrangers sur la liste des demandeurs d'emploi et à la carte bleue européenne

Défenseur des droits, contribution au rapport 2023 de la CNCDH sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, mars 2024

Direction générale des étrangers en France, Chiffres de l'immigration en France
<https://www.immigration.interieur.gouv.fr/chiffres-de-limmigration-en-france/demandes-dasile-pour-lannee-2025>

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

Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée

Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier

Directive (UE) 2021/1883 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2021 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié

Directive (UE) 2024/1346 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant une protection internationale

Équipe plaidoyer de France terre d'asile, Élection européenne 2024 : le Pacte européen sur la migration et l'asile se retrouve au centre des débats, Vue d'Europes, France terre d'asile, 29 avril 2024

EUR-Lex. (s.d.). *Transposition des directives de l'UE*. Consulté le 18 juin 2026, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=LEGISSUM:transposition>

EUR-Lex. *Règles applicables au séjour de longue durée des citoyens non européens*. Synthèse du document : Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/LSU/?uri=celex:32003L0109>

Forums réfugiés, En 2024, plus de 70 000 personnes protégées au titre de l'asile, 11 février 2025
<https://www.forumrefugies.org/s-informer/publications/articles-d-actualites/en-france/1620-en-2024-plus-de-70-000-personnes-protegees-au-titre-de-l-asile>

Gauthier G., Hodler R., Widmer P. et al., The political effects of X's feed algorithm, *Nature* 652, 416–423 (2026)

Glucksmann Raphaël, intervention sur franceinfo, 29 mars 2024
https://www.franceinfo.fr/elections/europeennes/pacte-europeen-sur-la-migration-et-l-asile-je-vais-voter-contre-la-majorite-des-textes-previent-raphael-glucksmann_6455306.html

Guiraudon Virginie, European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-making as Venue Shopping, *Journal of Common Market Studies*, 2000

Le Pen Marine, conférence de presse, 16 janvier 2015

Lequeux Vincent, Qu'est-ce que le Pacte européen sur la migration et l'asile, *Toute l'Europe*, 4 avril 2026

Loi n°2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration

Loi n°2025-391 du 30 avril 2025 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes

Marna Clément, Européennes : l'écologiste Marie Toussaint souhaite « contraindre les pays qui refusent d'accueillir les migrants à le faire », *Le Journal du Dimanche*, 7 avril 2024
<https://www.lejdd.fr/politique/europeennes-lecologiste-marie-toussaint-souhaite-contraindre-les-pays-qui-refusent-daccueillir-les-migrants-le-faire-143846>

MARGUERITTE David et BITZ Olivier, Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre, par ordonnances, les adaptations rendues nécessaires par l'entrée en application des règlements européens de 2024, Sénat, n°617

Négociations du Pacte sur la migration et l'asile : l'Union européenne entre divisions persistantes et nécessaire solidarité, Rapport d'information n°871 (2020-2021), 29

septembre

2021

<https://www.senat.fr/rap/r20-871/r20-8711.html>

OCDE, « Vieillesse », Dossier thématique, Paris : Organisation de coopération et de développement économiques

<https://www.oecd.org/fr/topics/policy-issues/ageing.html>

Ouest-France, « Immigration, Ukraine : le réseau social X orienterait les opinions politiques de ses utilisateurs, selon une étude », 20 février 2026

Overton Joseph P., The Overton Window

Plainte à la Commission européenne sur le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures

<https://anafe.org/wp-content/uploads/2024/10/Plainte-Commission-europeenne-2018.pdf>

Programme de Reconquête pour les élections présidentielles de 2022
<https://www.cncep.fr/pdfs/Candidat-12-Eric-Zemmour-Declaration.pdf>

Programme du RN pour les élections européennes du 9 juin 2024
<https://www.rassemblementnational.fr/documents/202411-programme-europeennes.pdf>

Proposition de loi constitutionnelle n°646 (2022-2023) relative à la souveraineté de la France, à la nationalité, à l'immigration et à l'asile, déposée par M. Bruno Retailleau le 25 mai 2023

<https://www.senat.fr/leg/ppl22-646.html>

Publication des premières données de l'asile 2024 à l'Ofpra, 4 février 2025
<https://www.ofpra.gouv.fr/actualites/publication-des-premieres-donnees-de-lasile-2024-a-lofpra>

Rapport sur la mise en œuvre du règlement Dublin III du Parlement européen – A9-0245/2020, 2 décembre 2020

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0245_FR.html

Règlement Dublin (Règlement (UE) n°604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013)

Règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen)

Règlement (UE) 2024/1351 relatif à la gestion de l'asile et de la migration

Réponse Commission européenne avril 2024

<https://anafe.org/wp-content/uploads/2024/10/Plainte-Anafe-Gisti-Reponse-commission-avril-2024-annonce-cloture.pdf>

Reporters sans frontières (RSF), données collectées de manière automatisée et indifférenciée sur le mois de mars 2025

Représentation de la Commission européenne en France. *La Commission prend des mesures en vue d'assurer une transposition complète et en temps voulu des directives européennes, dont 3 mesures visant la France.* 25 janvier 2024 https://france.representation.ec.europa.eu/informations/la-commission-prend-des-mesures-en-vue-d-assurer-une-transposition-complete-et-en-temps-volu-des-2024-01-25_fr

Rose-Amélie Bécél, Pacte européen asile et migration : qu'ont voté les eurodéputés français ? Public Sénat, 11 avril 2024

Sacha Nelken, Censure, La loi immigration est « morte-née » pour la droite et l'extrême droite, une « véritable leçon d'État de droit » pour la gauche, Libération, 25 janvier 2024

Sarah Pfizmann, *Politique migratoire : 10 ans après le "Wir schaffen das" de Merkel, où en est l'Allemagne ?* » Asile.ch. 2 février 2026 <https://asile.ch/2026/02/02/politique-migratoire-10-ans-apres-le-wir-schaffen-das-de-merkel-ou-en-est-lallemagne/>

Ségolène Allemandou, Immigration : le règlement de Dublin, l'impossible réforme ?, France 24, 17 septembre 2020 <https://www.france24.com/fr/20200917-immigration-le-r%C3%A8glement-de-dublin-l-impossible-r%C3%A9forme>

Traité sur l'Union européenne

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

Vincent Lequeux, Qu'est-ce que le Pacte européen sur la migration et l'asile, Toute l'Europe, 4 avril 2026

Wikipédia, Jungle de Calais https://fr.wikipedia.org/wiki/Jungle_de_Calais

Zemmour Éric, propos tenus sur CNews, 19 mai 2026 <https://www.youtube.com/watch?v=LN-wLPi8TbY>