

**L'évolution de la politique migratoire et d'asile européenne face à  
*l'instrumentalisation de la migration* : vers une flexibilisation permanente du  
droit d'asile aux frontières orientales de l'Union européenne ?**

Travail de fin d'étude réalisé par : **Bertolami Pelleriti Gloria**

Noma : **1019-24-00**

Promoteur : **Denis Duez**

Rapporteuse : **Juliette Dupont**

Année académique 2025-2026

Master en Études européennes

« Je déclare sur l'honneur que ce mémoire a été écrit de ma plume, sans avoir sollicité d'aide extérieure illicite, qu'il n'est pas la reprise d'un travail présenté dans une autre institution pour évaluation, et qu'il n'a jamais été publié, en tout ou en partie. Toutes les informations (idées, phrases, tableaux, ...) empruntées ou faisant référence à des sources primaires ou secondaires sont référencées adéquatement selon la méthode universitaire en vigueur.

Je déclare avoir pris connaissance et adhérer au Code de déontologie pour les étudiants en matière d'emprunts, de citations et d'exploitation de sources diverses et savoir que le plagiat constitue une faute grave. »

|                                                                                                                                           |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Abstract                                                                                                                                  | 4  |
| Introduction                                                                                                                              | 5  |
| Méthode                                                                                                                                   | 6  |
| Chapitre 1 : La militarisation de la migration aux frontières orientales de l'Union européenne                                            | 9  |
| 1.1. La notion d' « instrumentalisation de la migration » : cadre théorique et enjeux                                                     | 9  |
| 1.2. L'UE promotrice de valeurs libérales face au régime autoritaire biélorusse                                                           | 11 |
| 1.3. La stratégie frontalière de la Minsk face à l'UE : l'instrumentalisation de la migration en pratique                                 | 13 |
| 1.4. De la réponse polonaise à la construction d'un double-standard européen en matière d'asile                                           | 14 |
| 1.5. La forêt de Białowieża : théâtre d'un bras de fer géopolitique                                                                       | 18 |
| 1.6. La réaction de l'UE : les indices d'une nouvelle crisification                                                                       | 19 |
| Chapitre 2 : Du provisoire au permanent : la crise de 2021 comme catalyseur du nouveau cadre normatif européen                            | 22 |
| 2.1. Normalisation de l'instrumentalisation dans les discours politiques de l'Union                                                       | 22 |
| 2.2. De la rhétorique à la formalisation : l'intégration de l'instrumentalisation dans le droit européen de l'asile                       | 25 |
| 2.3. L'architecture juridique du Pacte : institutionnaliser l'exception                                                                   | 28 |
| 2.4. De l'expérimentation nationale à la consolidation européenne : la sécurisation comme principe structurant                            | 32 |
| Chapitre 3 : L'instrumentalisation de la migration et l'interprétation toujours plus dérogatoire du droit d'asile dans l'Union européenne | 36 |
| 3.1. Crise polono-biélorusse après 2023 : un stress-test pour la politique migratoire de l'UE                                             | 36 |
| 3.2. La consolidation d'une logique dérogatoire par l'UE                                                                                  | 38 |
| 3.3. L'aval de l'Union et ses dérives : suspension du droit d'asile dans un contexte d'instrumentalisation de la migration                | 40 |
| 3.4. Tension entre impératifs sécuritaires et protection des droits fondamentaux à la lumière de la jurisprudence européenne              | 42 |
| Conclusion                                                                                                                                | 50 |
| Bibliographie et sources mobilisées                                                                                                       | 52 |
| Liste des sources                                                                                                                         | 52 |
| Liste des références                                                                                                                      | 54 |

## Abstract

À partir de l'analyse de la crise migratoire déclenchée en 2021 par le président biélorusse Alexander Loukachenko, cette recherche se propose d'examiner la réponse de l'Union européenne, en accordant une attention particulière au rôle joué par cette crise dans l'évolution du Pacte sur la migration et l'asile (PMA), ainsi qu'à ses implications sur l'évolution de la politique migratoire et d'asile européenne.

En mettant en évidence l'influence de la réponse polonaise face à l'arrivée soudaine de flux migratoires sur les évolutions - discursives et pratiques - de l'approche européenne, cette recherche vise à analyser l'impact de la crise polono-biélorusse sur l'émergence d'une nouvelle catégorie juridique, celle de l'« instrumentalisation de la migration », permettant à l'Union de cautionner les dérogations aux droits fondamentaux mises en place par ses États membres pour y répondre, ainsi que d'introduire des mesures de plus en plus restrictives dans son cadre juridique.

Enfin, face à ce que certains qualifient de « droit d'asile européen à géométrie variable<sup>1</sup> », il apparaît essentiel d'adopter un regard critique sur les réponses institutionnelles visant à « compléter » le PMA, afin de mettre en lumière, le cas échéant, les risques liés à cette nouvelle orientation de la politique migratoire et d'asile européenne, dont la réponse polonaise, indirectement soutenue par l'UE, constitue l'exemple le plus concret.

---

<sup>1</sup> Chetail, V. L'instrumentalisation des migrations et la tentation de l'état d'urgence permanent : le droit européen d'asile en question. *Annuaire français de droit international*, 67. 2021. Pp. 445-446.

## Introduction

Souvent appréhendés à travers le prisme de l'ordre public et de la sécurité nationale, les migrants se retrouvent de plus en plus confinés dans les zones grises des frontières, pris au piège entre deux - voire plusieurs - États et les jeux de pouvoir qui s'y déploient. Dans ce contexte, l'« instrumentalisation de la migration » s'est progressivement imposée comme une pratique récurrente, notamment de la part de certains régimes autoritaires, qui transforment les flux migratoires en leviers politiques dirigés contre des États dits « adversaires ».

La crise à la frontière entre la Pologne et la Biélorussie, amorcée en 2021, a fait émerger au sein de l'Union européenne ce phénomène. Ce nouveau type d'« attaque hybride », cherchant à déstabiliser l'UE et les fondements de ses valeurs, s'est progressivement imposé dans les discours politiques et les cadres législatifs nationaux, selon une logique de sécurisation et de déshumanisation des flux migratoires. Toutefois, ce cadre discursif et normatif ne reste pas cantonné au niveau national : d'abord adoptées comme réponses ponctuelles à la crise de 2021, certaines mesures ont ensuite été intégrées dans le cadre législatif de l'Union, notamment dans le Pacte sur la migration et l'asile (PMA).

Dans ce contexte, cette étude vise à répondre à la question suivante : *dans quelle mesure la crise polono-biélorusse a-t-elle servi de catalyseur à l'institutionnalisation, par l'Union européenne, d'une nouvelle catégorie juridique - l'« instrumentalisation de la migration » -, symptôme d'une approche plus sécuritaire de sa politique migratoire et d'asile, initialement formulée au niveau national puis intégrée dans son cadre normatif, au risque de faire évoluer le droit européen de l'asile vers un régime dérogatoire permanent ?*

Cette recherche repose sur une double hypothèse : d'une part, la crise polono-biélorusse aurait favorisé l'intégration progressive d'une approche sécuritaire dans le cadre juridique européen en matière de migration et d'asile ; d'autre part, l'Union aurait également utilisé cette crise comme opportunité pour pérenniser des mécanismes dérogatoires au droit d'asile, renforçant ainsi la logique sécuritaire dans la gestion de ses frontières extérieures. L'analyse met ainsi en évidence les risques potentiels d'un cadre dans lequel les États membres peuvent invoquer la sécurité intérieure pour déroger aux obligations internationales et européennes en matière d'asile et de protection des migrants.

## Méthode

Avant de détailler les méthodes et le corpus mobilisés pour cette étude, il convient d'expliquer le choix du format « mémoire-article », qui structure l'argumentation du travail. Au-delà de sa présentation plus concise et analytique, ce format permet de rendre immédiatement lisibles les liens multi-causaux ainsi que les résultats juridiques et/ou politiques que cette étude cherche à démontrer. En outre, il se révèle particulièrement adapté à l'analyse d'un cas concret, celui de la crise polono-biélorusse, et ses implications pour l'ensemble de l'Union européenne.

Divisée en trois chapitres, cette étude suit une progression logique où chaque chapitre mobilise des sources différentes, mais complémentaires : ensemble, ces trois chapitres permettent de suivre le fil conducteur de l'étude, depuis le contexte jusqu'aux enjeux pratiques et juridiques.

L'étude a d'abord porté sur les risques pour l'Union d'être victime de l'« instrumentalisation de la migration », comprise au travers des travaux théoriques en la matière, notamment ceux de Kelly M. Greenhill. Afin d'ancrer cette réflexion théorique dans une analyse empirique, cette étude se concentre sur le cas de la Biélorussie, en mobilisant des documents institutionnels européens et des rapports d'organisations internationales et non gouvernementales afin de reconstruire le contexte politico-diplomatique de la crise ainsi que la situation humanitaire qui en a résulté à la frontière orientale de l'UE.

En deuxième lieu, cette étude a cherché à montrer que la séquence d'événements suggère que la crise polono-biélorusse pourrait avoir joué un rôle structurant dans l'évolution du cadre discursif et juridique européen en matière de migration et d'asile, marquée par une logique sécuritaire croissante. Afin d'examiner cette hypothèse, cette recherche mobilise la méthode du *process tracing* (traçage de processus)<sup>2</sup>. Cette approche se révèle particulièrement pertinente dans la mesure où elle permet de retracer l'évolution temporelle des réponses politiques à la crise ; l'analyse des séquences décisionnelles et des évolutions discursives permet ainsi d'observer l'existence d'éventuelles similitudes entre les réponses nationales et européennes et d'en analyser la dynamique dans le temps.

En tant que méthode de déduction causale fondée sur l'étude approfondie de cas, le *process tracing* repose sur l'application de différents types de tests permettant d'évaluer la solidité des preuves empiriques et la plausibilité d'un mécanisme causal reliant une intervention ou un événement à un changement observé. La littérature distingue généralement quatre types de tests

---

<sup>2</sup> Palier, B. Process tracing. *Dictionnaire des politiques publiques*. Presses de Sciences Po. 2019. Pp. 510-517.

causaux<sup>3</sup> : le *straw-in-the-wind test* (soutien faible à une explication, utile pour identifier des pistes à approfondir) ; *hoop test* (conditions nécessaires pour qu'une explication reste plausible, par exemple la chronologie des événements) ; *smoking gun test* (preuves fortes renforçant la plausibilité d'un mécanisme causal) ; *doubly-definitive test* (preuves les plus robustes, confirmant une explication et excluant les alternatives)<sup>4</sup>.

Dans cette partie, le corpus analysé comprend :

- Les déclarations officielles des autorités polonaises et des institutions européennes ;
- Les communications et propositions législatives de la Commission européenne et du Parlement européen (Commission LIBE) ;
- La réforme du Code frontières Schengen de 2024 ;
- Les propositions législatives et textes adoptés concernant la gestion des frontières et les situations d'instrumentalisation de la migration, qui aujourd'hui font partie du Pacte sur la migration et l'asile, notamment les règlements (UE) 2024/1351, (UE) 2024/1348, (UE) 2024/1356 et (UE) 2024/1359.

En appliquant les tests causaux, les résultats obtenus ont été classifié comme suit :

- *Straw-in-the-wind* et *hoop test* : les mesures adoptées par la Pologne en réponse à la crise et le discours européen sur l'« attaque hybride sans précédent » constituent des indices préliminaires selon lesquels la crise a été mobilisée pour justifier un durcissement de l'approche européenne. La chronologie et la convergence des discours sécuritaires au niveau national et européen sont conditions nécessaires pour établir la plausibilité du lien causal.
- *Smoking gun test* : plusieurs documents officiels de l'UE mentionnent explicitement la crise biélorusse comme facteur ayant motivé l'adoption de mesures dérogatoires et le développement de mécanismes permanents (communication de la Commission, conclusions du Conseil européen, proposition de la Commission). Ces preuves renforcent l'hypothèse selon laquelle la crise a été utilisée comme prétexte pour institutionnaliser le cadre sécuritaire.
- *Double-decisive test* : l'intégration des dispositifs expérimentés par la Pologne dans le PMA confirme que des mesures initialement provisoires et circonstanciées ont été transformées en

---

<sup>3</sup> Collier, D. Understanding Process Tracing. *Political Science and Politics*. 44:4. University of California, Berkeley. 2011. Pp. 823-830.

<sup>4</sup> Ibidem.

instruments permanents (maintien prolongé aux frontières, traitement accéléré et différencié des demandes d'asile, justification sécuritaire et logique de non-entrée). La formalisation juridique de l'instrumentalisation de la migration, détachée de son ancrage géographique initial, montre que l'UE a consolidé une approche sécuritaire structurelle, en lien direct avec la crise de 2021.

Enfin, la troisième partie de cette recherche s'appuie sur l'analyse des évolutions postérieures au PMA en matière de politique migratoire de l'Union, notamment la communication COM(2024) 570 de la Commission, qui a servi de justification à la Pologne pour adopter des mesures extrêmement restrictives en cas d'instrumentalisation.

Cela est fait afin de mettre en lumière la manière dont l'évolution du cadre européen en matière de migration et d'asile peut être interprétée et mise en œuvre par un État membre, tout en révélant les tensions potentielles avec les obligations juridiques découlant du droit international et de l'Union. Ces tensions seront analysées en mobilisant la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE et de la CEDH.

Dans cette perspective, le cas polonais n'est pas abordé comme l'objet principal d'analyse, mais comme un cas révélateur permettant d'examiner une des hypothèses de cette étude : la manière dont les États membres peuvent tirer profit de la marge de manœuvre relativement large que leur laisse l'Union européenne dans la mise en œuvre des politiques migratoires en cas d'instrumentalisation.

## Chapitre 1 : La militarisation de la migration aux frontières orientales de l'Union européenne

La proximité géographique de l'Union européenne avec plusieurs États perçus par une partie des pays occidentaux comme hostiles l'expose à diverses formes de pressions géopolitiques. Parmi celles-ci, l'instrumentalisation de la migration constitue un levier particulièrement efficace, dans la mesure où elle exploite des vulnérabilités structurelles propres au système européen. En effet, la gestion des frontières extérieures repose sur un équilibre fragile entre contrôle territorial, respect des engagements internationaux en matière de droits fondamentaux et solidarité entre États membres - ce qui s'est révélée à plusieurs reprises politiquement contestée.

Dans ce contexte, la Biélorussie s'est imposée comme l'acteur ayant le plus explicitement mobilisé les flux migratoires à des fins de déstabilisation. Ainsi, la migration a été transformée en instrument de pression politique, révélant les tensions, au sein de l'Union et de ses États membres, entre sécurisation des frontières et respect des obligations légales européennes et internationales en matière de droits de l'homme.

Dans ce premier chapitre, la définition du phénomène de l'« instrumentalisation de la migration » sera suivie de l'analyse de sa concrétisation au niveau européen, de ses conséquences et des risques humanitaires qu'elles impliquent pour les migrants. Face à cela, un premier éclairage sur la théorie de la sécurisation sera proposé afin de comprendre, dès le début, les origines de la réponse « exceptionnelle » apportée par l'Union.

### 1.1. La notion d'« instrumentalisation de la migration » : cadre théorique et enjeux

Définie comme « *coercive engineered* » migration ou « *coercive-driven migration* » par Kelly M. Greenhill<sup>5</sup>, l'« instrumentalisation de la migration » consiste en l'utilisation délibérée de flux migratoires transfrontaliers par un État afin d'obtenir des concessions stratégiques, qu'elles soient d'ordre politique, économique ou militaire, ou de faire lever des mesures prises précédemment contre lui par un ou plusieurs États ciblés<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Greenhill, K. Weapons of Mass Migration: Forced Displacement as an Instrument of Coercion. *Strategic Insights*. 9(1). 2010. P. 116.

<sup>6</sup> Ibidem.

Le phénomène de l'« instrumentalisation de la migration » est désormais une pratique courante de la politique étrangère de plusieurs États<sup>7</sup>. Il se reproduit dans le temps selon des modèles récurrents : un État autoritaire, déjà connu à l'international pour son faible respect de l'état de droit et non signataire de la majorité des obligations internationales en matière de droits fondamentaux, utilise des moyens non conventionnels afin de perturber l'ordre d'un autre État, généralement une démocratie libérale, en générant des *reputational costs*<sup>8</sup>. En effet, les fondements de ce phénomène sont les suivants : les « asymétries légales » entre les pays concernés par la crise migratoire à leurs frontières et le pays qui la déclenche<sup>9</sup> ; la proximité géographique entre l'État cible et l'État agresseur ; et l'instrumentalisation du droit<sup>10</sup>.

En suivant la logique du « *two-level game* » (« jeu à deux niveaux ») de Robert Putman<sup>11</sup>, Greenhill souligne que la coercition exercée par l'État agresseur opère à deux niveaux : national et international. L'État cible est alors contraint d'agir d'une manière qui satisfait à la fois les acteurs internes ainsi que ses obligations internationales ; à défaut, il risque de voir sa crédibilité affaiblie en raison des *hypocrisy costs* - le prix symbolique à payer lié à l'incohérence entre un discours politique fondé sur le respect des valeurs et des normes internationales et des actions contraires à celles-ci<sup>12</sup>. Autrement dit, l'adhésion aux conventions internationales en matière de droits de l'homme devient une source de vulnérabilité que des acteurs hostiles pourraient exploiter. Ainsi, l'État agresseur vise à conduire l'État victime à raisonner selon une analyse coûts-bénéfices (ACB) : le coût global de son refus de céder aux exigences de l'agresseur doit être comparé aux bénéfices de la résistance.

Dans la littérature en la matière, l'instrumentalisation coercitive de la migration est générée par trois types d'acteurs : les *générateurs*, qui créent ou menacent de créer directement un flux migratoire aux frontières avec l'État ciblé si celui-ci ne cède pas à leurs exigences ; les *agents provocateurs*, qui incitent des tiers à provoquer des flux migratoires ; et les *opportunistes*, qui exploitent une crise migratoire déjà existante, sans en être à l'origine<sup>13</sup>.

---

<sup>7</sup> Op. cit. L'instrumentalisation des migrations et la tentation de l'état d'urgence permanent : le droit européen d'asile en question. p. 437.

<sup>8</sup> Op. cit. Weapons of Mass Migration: Forced Displacement as an Instrument of Coercion. P. 132.

<sup>9</sup> Sari, A. Instrumentalized Migration and the Belarus Crisis: Strategies of Legal Coercion. In *Hybrid CoE*, Paper 17, 2023, p.18.

<sup>10</sup> Ibid., p. 19.

<sup>11</sup> Putman, R. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. In *International Organizations*, 42, 3, 1988, pp. 433-435.

<sup>12</sup> Op. cit. Weapons of Mass Migration: Forced Displacement as an Instrument of Coercion. pp. 132-135.

<sup>13</sup> Ibid., p.119.

Un exemple d'État générateur est celui de la Biélorussie d'Alexander Loukachenko, qui a appliqué de manière stratégique la théorie développée par Greenhill contre plusieurs États membres de l'Union, ses causes et ses conséquences étant analysées ci-après.

## **1.2. L'UE promotrice de valeurs libérales face au régime autoritaire biélorusse**

Dirigée depuis 1994 par le président Alexander Loukachenko, réélu pour la septième fois consécutive en janvier 2025, la Biélorussie est de plus en plus qualifiée de « dernière dictature d'Europe<sup>14</sup> ». Les violations des droits humains, la répression interne des opposants politiques - dont la plupart sont en exil -, l'implications dans la guerre en Ukraine et le caractère non démocratique des élections ne sont que quelques éléments affaiblissant l'état de droit dans ce Pays de l'Europe orientale. Par ailleurs, dans sa volonté de se soustraire à toute influence capitaliste, l'ouverture de la Biélorussie vers l'Ouest est fortement limitée par le président Loukachenko<sup>15</sup>, qui privilégie ses relations avec le Kremlin, même au prix d'un isolement diplomatique, économique et/ou politique.

Non signataire de la majorité des obligations internationales en matière de protection des droits humains, la Biélorussie incarne le prototype de l'acteur hostile précédemment décrit : un État autoritaire dans lequel la pluralité politique est absente, en marge de la scène internationale et marquée par d'importantes asymétries légales avec les États membres de l'UE<sup>16</sup>. À ce propos, il convient de préciser que la Biélorussie n'est pas partie à plusieurs conventions majeures en matière de droits humains, notamment la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales<sup>17</sup>.

Après l'échec d'une première tentative de déstabilisation de l'Union avec l'instrumentalisation des flux migratoires en 2004<sup>18</sup>, les deux parties avaient ensuite trouvé un terrain d'entente visant à stabiliser le continent européen. Ainsi, à partir de 2009, la Biélorussie et l'UE se sont engagées dans un projet de coopération multilatérale et bilatérale dans le cadre du Partenariat oriental, volet de la politique européenne de voisinage (PEV)<sup>19</sup>.

---

<sup>14</sup> Hervouet, R. La Biélorussie de Loukachenko, dernière dictature d'Europe. In *Revue Française de Science Politique*. 63, no. 3/4. 2013. Pp. 690-693.

<sup>15</sup> Ramirez, L. L'exception biélorusse. Enquête sur un État social inflexible. *Éditions Delga*. 2024.

<sup>16</sup> Op. cit. Instrumentalized Migration and the Belarus Crisis: Strategies of Legal Coercion. p. 18.

<sup>17</sup> Conseil de l'Europe. Etat des signatures et ratifications du traité 118. Bureau des Traités. Situation au 14 mai 2026.

<sup>18</sup> Op. cit. Weapons of Mass Migration: Forced Displacement as an Instrument of Coercion. p. 121.

<sup>19</sup> Conseil de l'Union européenne. Partenariat oriental et approfondissements sur la Biélorussie. <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/eastern-partnership/>

Cependant, à la lumière des élections frauduleuses de 2020 et de la répression brutale exercée par les autorités biélorusses à l'encontre des manifestants pacifiques, de l'opposition démocratique et des journalistes<sup>20</sup>, les relations entre la Biélorussie et l'Union européenne se sont détériorées. Bruxelles a condamné les modalités d'organisation des élections, rejeté leurs résultats et renforcé les sanctions ciblées à l'encontre des responsables, y compris le président biélorusse<sup>21</sup>. La sécurité dans le Pays s'est progressivement effondrée, atteignant son paroxysme le 23 mai 2021, lorsque les autorités biélorusses ont forcé l'atterrissage du vol Ryanair 4978 à Minsk afin d'arrêter le journaliste d'opposition Raman Pratasevich et sa compagne Sofia Sapega<sup>22</sup>. Suite aux conclusions du Conseil des 24 et 25 mai 2021, Bruxelles a interdit à tout aéronef exploité par des transporteurs aériens biélorusses de survoler l'espace aérien et d'accéder aux aéroports de l'Union<sup>23</sup>.

À la suite de la guerre en Ukraine déclenchée par la Russie, et de l'implication de la Biélorussie - notamment en permettant l'utilisation de son territoire par les forces armées russes, y compris le déploiement d'armes nucléaires tactiques - l'Union a imposé plusieurs mesures restrictives à son encontre<sup>24</sup>. En riposte, la République biélorusse a décidé de suspendre sa participation au Partenariat oriental, d'expulser les diplomates occidentaux de son territoire et de bloquer tout dialogue déjà existant avec l'UE, notamment sur les droits de l'homme<sup>25</sup>.

C'est dans ce contexte que l'instrumentalisation de la migration entre à nouveau en jeu. En mai 2021, Alexander Loukachenko déclare : « *we were stopping migrants and drugs - now you will catch them and eat them yourself*<sup>26</sup> ». À partir de ce moment, la crise géopolitique entre l'Union et Minsk devient inévitablement interconnectée avec la question migratoire et la gestion des frontières.

---

<sup>20</sup> Conseil de l'Union européenne. Biélorussie : déclaration du haut représentant, au nom de l'Union européenne, sur le troisième anniversaire de l'élection présidentielle frauduleuse. Communiqué de presse, 605/23, 08/08/2023.

<sup>21</sup> Règlement d'exécution (UE) 2020/1387 du Conseil du 2 octobre 2020 mettant en œuvre l'article 8 bis, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 765/2006 concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Biélorussie ; Council of the European Union. Council Conclusions on Belarus adopted by the Council of the Foreign Affairs on 12 October 2020. 11661/20. CFSP/PESC 82.

<sup>22</sup> Amnesty International. Bélarus, l'injustice qui frappe Raman Pratasevich et Sofia Sapega persiste. 25/06/2021.

<sup>23</sup> European Council. European Council conclusions on Belarus. Conclusions 395/21. 24 May 2021.

<sup>24</sup> Council of the European Union. Council Implementing Regulation (EU) 2022/876 implementing Article 8a(1) of Regulation (EC) No 765/2006 concerning restrictive measures in view of the situation in Belarus and the involvement of Belarus in the Russian aggression against Ukraine. Official Journal of the European Union. 3 June 2022.

<sup>25</sup> Lubinski, P. Hybrid Warfare or Hybrid Threat - The Weaponization of Migration as an Example of the Use of Lawfare - Case Study of Poland. In *Pedagogical University of Krakow*, 51, 1, 2022. Pp. 10-11 ; Commission européenne. Proposition de Décision du Conseil relative à la suspension partielle de l'application de l'accord entre l'Union européenne et la République de Biélorussie visant à faciliter la délivrance de visas. 29 septembre 2021. COM(2021) 612 final.

<sup>26</sup> Karmanau, Y. Defiant Belarus Leader slams EU Sanctions on Plane Diversion. *AP News*. 26 mai 2021.

### 1.3. La stratégie frontalière de la Minsk face à l'UE : l'instrumentalisation de la migration en pratique

Selon Georges Mink, directeur de recherche émérite à l'Institut des Sciences Sociales du Politique (CNRS - France), les autorités biélorusses auraient orchestré l'arrivée d'une vague de réfugiés en réaction aux sanctions économiques adoptées par l'Union à la suite de la répression brutale de l'opposition, ainsi qu'au refus de celle-ci de reconnaître Alexander Loukachenko comme le dirigeant légitime de la Biélorussie<sup>27</sup>.

En effet, jusqu'en avril 2021, une moyenne de 100 personnes par mois empruntaient la route des frontières orientales (Lituanie, Lettonie et Pologne) pour entrer dans l'Union. À partir de mai 2021, le nombre de migrants franchissant la frontière européenne avec la Biélorussie a commencé à augmenter, atteignant 3 000 entrées enregistrées en juillet<sup>28</sup>. Dans cette situation, les tentatives d'entrée illégales dans le territoire de l'Union ont également progressé.

Cette évolution s'explique par la stratégie mise au point par le président biélorusse. A partir du printemps 2021, avec la coopération de la compagnie aérienne *Belavia - Belarusian Airlines* et de l'agence de voyage *Centrkurort*, le gouvernement de Loukachenko a orchestré l'arrivée dans son territoire de migrants et de demandeurs d'asile, leur séjour dans des hôtels gérés par l'Etat, puis leur transport dans des minibus banalisés vers les frontières avec la Pologne, la Lituanie et la Lettonie<sup>29</sup>. Principalement originaires du Moyen-Orient et de l'Afrique (Afghanistan, Irak, Syrie et Cameroun)<sup>30</sup>, les migrants sont arrivés depuis la Biélorussie, un pays traditionnellement d'émigration plutôt que d'immigration. Environ 17 000 d'entre eux ont tenté de franchir la frontière polonaise jusqu'à mi-2021 ; ils étaient près de 30 000 en 2024<sup>31</sup>.

Après avoir déclenché une véritable crise migratoire, Minsk a violé à plusieurs reprises presque l'ensemble des obligations internationales dont le Pays est signataire. Tout d'abord, bien que le trafic illicite de migrants engage uniquement la responsabilité pénale individuelle des auteurs, complices ou instigateurs, un État qui encourage - ou pire, qui planifie - un trafic commet une

---

<sup>27</sup> Slavicek, M. Crise des migrants : que se passe-t-il à la frontière entre la Pologne et la Biélorussie ? *Le Monde*. 10 novembre 2021.

<sup>28</sup> Zakharova, O. & Krawczyk, N. Instrumentalisation of migration on the border of Belarus and the European Union: an illustration of interconnectedness of the OSCE human and military-political security dimensions. *Civic Solidarity*. April 2025.

<sup>29</sup> Op. cit. Instrumentalized Migration and the Belarus Crisis: Strategies of Legal Coercion. p. 13.

<sup>30</sup> Commission européenne. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Un plan d'action renouvelé de l'UE contre le trafic de migrants (2021-2025). 29 septembre 2021. COM(2021) 591 final. p. 7.

<sup>31</sup> Sas, A. Number of Attempts to Illegally Cross the Polish-Belarusian Border in Poland from August 2021 to January 2024. *Statista*. 2 février 2025.

violation du Protocole de Palerme, visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants<sup>32</sup>. De plus, le renvoi de demandeurs d'asile titulaires de visas biélorusses vers des Etats voisins, sans raisons valables de sécurité nationale ou d'ordre public, constitue une violation de l'art. 32 de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, à laquelle la Biélorussie est signataire, et qui n'autorise l'expulsion que pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public - en mettant en œuvre la procédure prévue par la loi<sup>33</sup>. Par ailleurs, ces expulsions violent le principe de non-refoulement et contreviennent à l'interdiction de l'expulsion collective - qui s'applique à l'État en question, faisant partie du droit international coutumier<sup>34</sup>.

#### **1.4. De la réponse polonaise à la construction d'un *double-standard* européen en matière d'asile**

S'attarder sur le cas d'étude de la Pologne et sur la manière dont il a été perçu au niveau européen se révèle essentiel afin de comprendre, *a posteriori*, la logique ayant conduit à l'autorisation de déroger temporairement au droit d'asile, sur laquelle repose le règlement (UE) 2024/1359 visant à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure dans le domaine de la migration et de l'asile, ainsi que les autres évolutions juridiques et politiques intervenues au sein de l'Union.

Confrontés à l'arrivée soudaine de migrants, les trois États membres concernés ont déclaré être victimes d'une « *hybrid attack on the European Union's eastern border* »<sup>35</sup>. La Pologne, en particulier, a réagi par la militarisation de sa frontière avec la Biélorussie et par la proclamation de l'état d'urgence, interdisant l'accès à la zone aux acteurs de la société civile, y compris aux organisations de défense des droits humains et aux médias<sup>36</sup>.

Cette décision a été suivie de plusieurs actes législatifs adoptés par le gouvernement de Varsovie<sup>37</sup>. En particulier : les amendements à la loi relative aux étrangers sur le territoire de la République de la Pologne ainsi qu'à la loi relative à l'octroi de la protection aux étrangers ont eu

---

<sup>32</sup> Op. cit. L'instrumentalisation des migrations et la tentation de l'état d'urgence permanent : le droit européen d'asile en question. p. 444.

<sup>33</sup> Ibidem.

<sup>34</sup> Ibidem.

<sup>35</sup> President of the Republic of Poland. Joint Statement of the Prime Ministers of Poland, Lithuania, Latvia and Estonia on the hybrid attack on the Borders by Belarus. 23 August 2021.

<sup>36</sup> Amnesty International. Pologne. L'état d'urgence risque d'aggraver la situation déjà difficile de 32 personnes en quête d'asile bloquées à la frontière. 2 septembre 2021 ; Fillon, T. La Pologne utilise la crise migratoire avec la Biélorussie comme une aubaine. *France24*. 15 novembre 2021.

<sup>37</sup> ECRE. Poland: Parliament approves "legalization" of pushbacks, Council of Ministers adopt bill to construct border wall, another life is lost at border with Belarus. 15 October 2021. <https://ecre.org/poland-parliament-approves-legalisation-of-pushbacks-council-of-ministers-adopt-bill-to-construct-border-wall-another-life-is-lost-at-border-with-belarus/>

pour effet de priver durablement les personnes tentant de franchir irrégulièrement la frontière de l'accès au territoire national et aux procédures d'asile<sup>38</sup>. Ces modifications ont notamment introduit des décisions de retour accélérées et des interdictions d'entrée pouvant aller de six mois à trois ans (art. 303 de la loi sur les étrangers)<sup>39</sup>, applicables dans la zone frontalière avec la Biélorussie<sup>40</sup>. Comme l'ont souligné le HCR et l'OCDE<sup>41</sup>, ces mesures pourraient constituer une violation de plusieurs obligations découlant du droit international - notamment de la Convention de Genève de 1951 et de la Déclaration universelle sur les droits de l'homme - ainsi que de l'acquis de l'UE en matière d'asile<sup>42</sup>.

En octobre 2021, le Parlement polonais a adopté le projet de loi qui « légalise » *de facto* les refoulements, en permettant d'ordonner à toute personne entrée « illégalement » sur le territoire polonais de le quitter sur décision du chef local des gardes-frontières<sup>43</sup>. Par ailleurs, le Conseil des Ministres polonais a donné son feu vert à la construction d'un nouveau mur frontalier, équipé d'un système de détection et de surveillance du trafic migratoire, le long de 187 kilomètres de frontière, afin d'empêcher les franchissements orchestrés par Minsk<sup>44</sup>. Le coût estimé s'élève à 350 millions d'euros, et les travaux ont commencé en janvier 2022<sup>45</sup>.

Considérant les barrières physiques comme des protections frontalières effectives et qui servent les intérêts de l'Union, et pas seulement de l'État membre de première entrée, la Pologne et autres onze États membres ont adressé une lettre à la Commission européenne, demandant « [to] *adapt the existing legal framework to new realities, enabling [Member states] to adequately address attempts of instrumentalisation of illegal migration for political purpose and other hybrid threats* » via une révision du Code frontières Schengen<sup>46</sup>.

---

<sup>38</sup> OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights. Urgent opinion on draft amendments to the aliens act and the act on granting protection to aliens on the territory of the Republic of Poland and ministerial regulation on temporary suspension of border traffic at certain border crossings. 10 September 2021. Pp. 3-4.

<sup>39</sup> Ibidem.

<sup>40</sup> UNHCR. UNHCR observations on the draft law amending the Act on Foreigners and the Act on Granting Protection to Foreigners in the territory of the Republic of Poland (UD265).

<sup>41</sup> Op. cit. Urgent opinion on draft amendments to the aliens act and the act on granting protection to aliens on the territory of the Republic of Poland and ministerial regulation on temporary suspension of border traffic at certain border crossings ; Ibidem.

<sup>42</sup> Ibidem.

<sup>43</sup> Reuters. Poland passes legislation allowing migrants pushbacks at border. 14 October 2021.

<sup>44</sup> Sarkar, A.R. Poland says it will build \$400m border wall to stop Belarus “weaponizing” refugees. *Independent*. 14 October 2021.

<sup>45</sup> Op. cit. Hybrid Warfare or Hybrid Threat - The Weaponization of Migration as an Example of the Use of Lawfare - Case Study of Poland. p. 3 ; BBC. Poland to build Belarus border wall to block migrant influx. 29 October 2021 ; Tondo, L. Migrants face “desperate situation” at Poland-Belarus border. *The Guardian*. 9 September 2021 ; Westendarp, L. Poland plans border wall with Belarus. *Politico*. 12 October 2021.

<sup>46</sup> Letter to the Vice-President of the European Commission and to the Commissioner for Home Affairs. Adaptation of the EU legal framework to new realities. *Politico*. 7 October 2021. [https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2021/10/07/Joint-letter\\_Adaptation-of-EU-legal-framework-20211007.pdf](https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2021/10/07/Joint-letter_Adaptation-of-EU-legal-framework-20211007.pdf)

Il ne s’agit là que du premier indice de la stratégie polonaise de transférer la question de l’instrumentalisation au niveau européen, en utilisant la crise orchestrée par Minsk comme le dernier exemple frappant de la nécessité, pour l’Union, de renforcer ses frontières dans un contexte régional de plus en plus dangereux. Le changement de majorité intervenu en Pologne en 2023 n’a d’ailleurs pas mis fin aux dynamiques inaugurées au début de la crise frontalière : cette évolution, ainsi que ses implications au niveau européen, feront l’objet du Chapitre 3.

Il convient toutefois de préciser que les efforts polonais se sont révélés particulièrement efficaces dès le départ : l’Union a immédiatement soutenu les États membres concernés ainsi que leur décision de proclamer l’état d’urgence<sup>47</sup>.

Cependant, l’ampleur de la réaction des États membres - et, par conséquent, de l’UE - soulève immédiatement une interrogation, compte tenu du nombre relativement limité de migrants ayant transité par la Biélorussie comparé au volume habituel de demandeurs d’asile accueillis chaque année par l’Union (*voir Table I*<sup>48</sup>).

Table I

| Année | Tentatives d’entrée en Pologne depuis la Biélorussie | Demandes d’asile accueillies par l’UE |
|-------|------------------------------------------------------|---------------------------------------|
| 2021  | Ca 39 670                                            | 535 985                               |
| 2022  | Ca 31 000                                            | 873 680                               |
| 2023  | Ca 26 000                                            | 1 049 510                             |
| 2024  | Ca 30 090                                            | 912 425                               |
| 2025  | Ca 30 000                                            | —                                     |

*Tentatives d’entrée en Pologne depuis la Biélorussie comparées au volume total des demandes d’asile dans l’UE.*

Ce constat, ainsi que la réforme de la politique d’asile qui en découlera, ont été particulièrement mis en lumière lors de l’accueil des réfugiés ukrainiens. Alors que le PMA était encore en négociation, l’invasion de l’Ukraine et l’afflux massif de personnes déplacées qui en a résulté ont profondément modifié le contexte européen. Face à cette situation, l’Union, avec le soutien de la

<sup>47</sup> Slavicek, M. Crise des migrants : que se passe-t-il à la frontière entre la Pologne et la Biélorussie ? *Le Monde*. 10 novembre 2021 ; France Terre d’Asile. At the border between Belarus and the European Union: pushbacks, militarisation, and repression policy. External borders: a fortress Europe? *European Insights*. March, 5, 2025.  
<sup>48</sup> Les chiffres pour les tentatives d’entrée sont approximatifs et reflètent les estimations des rapports de Notes from Poland sur la base des données publiées par les gardes-frontières polonaises et des statistiques publiées par Euronews. Les données sur les demandes d’asile incluent tous les Etats membres de l’UE et sont publiées par Eurostat.

Pologne, a adopté une politique dite des « portes ouvertes »<sup>49</sup>, accordant de plein droit la protection temporaire à l'ensemble des ressortissants ukrainiens, ainsi qu'aux apatrides et réfugiés reconnus par l'Ukraine avant l'invasion russe<sup>50</sup>. En outre, le Conseil a permis aux réfugiés de choisir librement leur pays d'accueil, en mettant ainsi *de facto* à l'écart le règlement Dublin, qui détermine l'État membre responsable d'une demande d'asile sur la base d'observations objectives.

Face à ce qui a été qualifié de « révolution copernicienne » du système commun d'asile européen<sup>51</sup>, force est de constater l'existence d'un *double-standard* dans la réponse des institutions européennes et de leurs États membres, lesquels semblent appliquer un droit d'asile à *géométrie variable* selon la voie empruntée par les demandeurs d'asile<sup>52</sup>.

Ce concept apparaît particulièrement pertinent dans ce contexte, car il permet de mieux comprendre le PMA, les dispositions du règlement relatives le phénomène de l'instrumentalisation de la migration ainsi que les évolutions successives hors-Pacte.

L'exemple des réfugiés ukrainiens et de leur l'accueil au sein de l'UE met en évidence le traitement différencié appliqué aux migrants arrivant par la frontière biélorusse, sans considération du fait que certains d'entre eux peuvent également fuir des conflits avérés<sup>53</sup>, tels que la guerre déclenchée par la Russie. Alors que les réfugiés ukrainiens se voient ouvrir les portes de l'Union, les migrants piégés entre la Biélorussie et l'UE sont soumis à des procédures d'urgence caractérisées par des contrôles renforcés, voire des refoulements, limitant leur marge de manœuvre et leur accès aux droits. Ces mesures sont justifiées par leur assimilation à une tentative de coercition orchestrée par un Etat autoritaire hostile. Autrement dit, on observe l'introduction progressive d'une logique géopolitique dans la politique migratoire et d'asile de l'Union, au détriment de la protection que les États membres de l'Union devraient garantir à toute personne en vertu du droit international et européen.

---

<sup>49</sup> Déclaration de la Présidente Von der Leyen sur de nouvelles mesures visant à répondre à l'invasion de l'Ukraine par la Russie, Bruxelles, 27 février 2022. STATEMENT/22/1441.

<sup>50</sup> Décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, au sens de l'Article 5 de la directive 2001/55/CE et ayant pour effet d'introduire une protection temporaire. 4 mars 2022, p.1, art. 1.

<sup>51</sup> Carlier, J.Y. & Frasca, E. Chroniques de droit européen des migrations. *Journal de droit européen*. 2022, p. 131 ; Peers, S. Temporary Protection for Ukrainians in the EU? Q and A. *EU Law Analysis*. 27 February 2022.

<sup>52</sup> Op. cit. L'instrumentalisation des migrations et la tentation de l'état d'urgence permanent : le droit européen d'asile en question. pp. 445-447 ; Carrera, S. Walling off Responsibility ? The Pushbacks at the EU External Borders with Belarus, *CEPS Policy Insight*, No. 18, Bruxelles. 2021.

<sup>53</sup> Dans l'affaire *R.A. et Autres c. Pologne*, les ressortissants afghans arrivés à la frontière affirment fuir le régime des Talibans : European Court of Human Rights. Grand Chamber hearing in the case *R.A. and Others v. Poland*. Application no. 42120/21. ECHR 040 (2025). 12 February 2025 ; Plusieurs migrants arrivés à la frontières sont des syriens : Stroobants, J.P. Pologne : la gestion des demandeurs d'asile montrée du doigt. *LeMonde*. 11 février 2022.

## 1.5. La forêt de Białowieża : théâtre d'un bras de fer géopolitique

Dans cette situation floue quant au respect de leurs droits, les demandeurs d'asile aux frontières ont fait l'objet d'interventions répressives et violentes de la part des autorités polonaises. Des vidéos montrent l'usage de canons à eau et de gaz lacrymogènes contre les migrants<sup>54</sup>. Les familles ont été séparées, et les refoulements ont également concerné des migrants dont l'état de santé était gravement dégradé<sup>55</sup>. Selon le rapport « *Brutal Barriers* »<sup>56</sup>, rédigé par Oxfam et l'ONG polonaise Egala, les forces frontalières polonaises repoussent les migrants vers la frontière biélorusse, où ils sont battus, dépouillés de leurs vêtements et abandonnés. Le rapport détaille les mauvais traitements généralisés infligés à la frontière, notamment des tirs de balles en caoutchouc, des attaques de chiens et l'administration d'eau contaminée au spray au poivre avant l'expulsion. L'un des groupes de bénévoles d'Egala a témoigné avoir retrouvé une femme enceinte en train de saigner, laissée sans soins médicaux puis repoussée à la frontière. Comme elle, plusieurs femmes enceintes ont fait des fausses couches en raison du manque de soins<sup>57</sup>.

Pour ceux qui sont refoulés en Biélorussie, la situation est encore plus dramatique. Le rapport susmentionné décrit des conditions qualifiées d'« infernales », avec des cas d'électrocution, de *waterboarding* et de mutilations physiques infligées par les forces biélorusses. Les femmes et les filles sont exposées à un risque extrême de violences sexuelles, avec des cas déjà signalés de viols avant leur refoulement vers la frontière de l'Union<sup>58</sup>.

En pratique, hommes, femmes, enfants et personnes âgées se retrouvent dans les limbes de la forêt de Białowieża, dans des conditions « extrêmement difficiles, avec un accès limité à l'eau potable et à la nourriture, à l'assistance médicale, aux installations sanitaires et aux abris », comme le souligne l'OIM<sup>59</sup>. La situation de détresse s'empire pendant l'hiver, entraînant la mort d'un nombre indéfini de migrants, y compris mineurs, comme l'ont signalé le HCR et l'OIM<sup>60</sup>. Face à

---

<sup>54</sup> Sadiq, M. Poland-Belarus border crisis: water cannon and teargas fired at migrants - video report. *The Guardian*. 16 November 2021. <https://www.theguardian.com/world/video/2021/nov/16/poland-belarus-border-crisis-water-cannon-and-teargas-fired-at-migrants-video-report>.

<sup>55</sup> Croix-Rouge de Belgique. Migrants à la frontière polonaise : des actions doivent être prises pour éviter de nouveaux décès. 17 novembre 2021.

<sup>56</sup> Oxfam & Egala. *Brutal Barriers*. Pushbacks, violence and the violation of human rights on the Poland-Belarus border. 18 March 2025. ; Brzezinski, B. Poland accused of brutality as Belarus border crackdown escalates. *Politico*. 18 March 2025.

<sup>57</sup> Ibidem.

<sup>58</sup> Ibidem.

<sup>59</sup> ONU. Les conditions de vie des migrants à la frontière entre l'UE et le Bélarus sont préoccupantes (OIM). 6 septembre 2021.

<sup>60</sup> IOM and UNHCR. IOM and UNHCR Shocked and Dismayed by Deaths Near Belarus-Poland Border. 21 September 2021.

cette situation de plus en plus préoccupante, l'ONU a invité à plusieurs reprises Minsk et Varsovie à respecter leurs obligations en vertu du droit international et de garantir la satisfaction des besoins vitaux des migrants<sup>61</sup>. Le 12 novembre 2021, le sort des migrants piégés aux frontières de la Biélorussie et de la Pologne a fait l'objet d'une réunion d'urgence du Conseil de sécurité des Nations Unies<sup>62</sup>. Les représentants des pays européens ont toutefois été fermes dans leur condamnation de l'acte hostile perpétré par Minsk, sans aucune mention des violations commises par les autorités polonaises dans le silence de l'Union européenne<sup>63</sup>, tendance qui s'est maintenue lors des négociations sur le PMA. L'attention médiatique portée à la crise migratoire à l'Est de l'Europe a impliqué plusieurs ONG, ainsi que des instances telles que le Conseil de l'Europe, qui a dépêché sur place son Commissaire aux droits de l'homme. Dans son rapport publié après la visite, le Commissaire a condamné les actions de Minsk et de Varsovie, qui violent leurs obligations internationales en matière de protection des droits de l'homme<sup>64</sup>.

## **1.6. La réaction de l'UE : les indices d'une nouvelle *crisification***

Confrontée à ces violations flagrantes des obligations internationales en matière de droits de l'homme, la réaction de l'Union ne satisfera pas les attentes traditionnellement attribuées à une puissance normative soucieuse de protéger les valeurs qu'elle revendique comme siennes<sup>65</sup>, le soutien apporté aux trois États membres confrontés à la crise ayant été largement démontré.

Avant d'analyser les réponses institutionnelles et les mesures adoptées pour faire face à cette crise, il convient de souligner que ce qui sera exposé témoigne de la tendance de l'UE - et de ses États membres - à privilégier les impératifs sécuritaires, en particulier dans le domaine migratoire.

Les origines de cette tendance ne sont pas récentes, mais remontent au tout début du processus d'intégration européenne<sup>66</sup>. Le concept de « *Fortress Europe* » appliqué à la migration, théorisé dès les années 2000, montre que la supranationalisation de questions à forte sensibilité politique et touchant le champ régalien des États membres - telles que la migration, l'asile, ou encore la libre circulation des personnes, dans leur rapport avec la sécurité intérieure - a finalement été « concédée

---

<sup>61</sup> ONU. Frontière Bélarus-Pologne : l'ONU réitère son appel pour la protection des droits des migrants et réfugiés. 12 novembre 2021. <https://news.un.org/fr/story/2021/11/1108472>

<sup>62</sup> Op. cit. Migrants piégés au Bélarus : "une instrumentalisation cynique ne réussira pas".

<sup>63</sup> Ibidem.

<sup>64</sup> Council of Europe. Commissioner calls for immediate access of international and national human rights actors and media to Poland's border with Belarus to end human suffering and violations of human rights. 19 November 2021.

<sup>65</sup> France Terre d'Asile. At the border between Belarus and the European Union: pushbacks, militarisation, and repression policy. External borders: a fortress Europe? In *European Insights*. 5 March 2025.

<sup>66</sup> Bermejo, R. Migration and Security in the EU: Back to Fortress Europe? *Journal of Contemporary European Research*. 5 (2). 2009. Pp. 207-224.

» en échange d'un renforcement des frontières extérieures<sup>67</sup>. Cette dynamique a eu pour conséquence le développement d'une lutte contre les « autres » situés en dehors de l'espace européen<sup>68</sup>, notamment les « faux » demandeurs d'asile et les migrants sans papiers, de plus en plus perçus comme des menaces pour la sécurité intérieure, non plus seulement nationale, mais également européenne<sup>69</sup>.

Le nexus sécurité-migration répond avant tout à la volonté des États de gérer la politique migratoire comme une politique de contrôle, la migration étant considérée comme une menace qu'il convient de maîtriser avant qu'elle n'affecte la société<sup>70</sup>. Autrement dit, la sécurisation de la migration répond essentiellement au désir d'éviter le phénomène migratoire lui-même. Cela conduit les États à faire un usage stratégique du discours politique, en décrivant l'arrivée de larges vagues migratoires - plutôt que d'individus - comme susceptible de bouleverser complètement l'ordre intérieur établi<sup>71</sup>. Cet usage stratégique est mis en œuvre, dans la plupart des cas, afin d'introduire des mesures exceptionnelles qui, en temps normal, pourraient susciter une forte opposition au sein de la population<sup>72</sup>. Par ailleurs, dans cette logique, il apparaît désormais claire au niveau européen que les crises sont considérées comme des « *windows of opportunity* », offrant à l'Union et à ses États membres la possibilité de mettre en œuvre des mesures présentées comme *ad hoc* pour gérer une situation migratoire donnée, mais destinées, à terme, à devenir la norme<sup>73</sup>.

À cet égard, la pensée de Violeta Moreno-Lax se révèle particulièrement pertinente pour ce cas d'étude. Elle s'intéresse notamment au concept de « *crisification* », qu'elle décrit comme un élément désormais central au sein de l'Union : les phénomènes liés à la migration et l'asile sont présentés comme des « crises » à gérer de manière urgente et exceptionnelle au moyen de mécanismes hors norme<sup>74</sup>. Ainsi, l'invocation d'une « crise » sert, premièrement, à justifier et à institutionnaliser des mesures exceptionnelles et dérogatoires - processus qualifié de « *lawification* » - et, deuxièmement, à normaliser des pratiques susceptibles de réduire le niveau de protection des droits des migrants garanti par les obligations internationales et européennes -

---

<sup>67</sup> Huysmans, J. The European Union and the Securitization of Migration. *Journal of Common Market Studies*. 38 (5). 2000. Pp. 751-777 ; Geddes, A. Immigration and European Integration. Towards Fortress Europe? In Op. cit. Migration and Security in the EU: Back to Fortress Europe?

<sup>68</sup> Ibidem.

<sup>69</sup> Weiner, M. Security, Stability and International Migration. In *International Security*. 17(3). 1993. Pp. 91-126.

<sup>70</sup> Guiradon, V. & Joppke, C. Controlling a new migration world. *London Routledge*. 2001. Pp. 395-398.

<sup>71</sup> Brochmann, G. Controlling Immigration in Europe. In Brochmann & Hammar, Mechanisms of Immigration Control. A Comparative Analysis of European Regulation Policies. 1999. Pp. 297-334.

<sup>72</sup> Op. cit. The European Union and the Securitization of Migration ; Huysmans, J. The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU. *London Routledge*. 2006.

<sup>73</sup> Op. cit. Migration and Security in the EU: Back to Fortress Europe?

<sup>74</sup> Moreno-Lax, V. The "Crisification" of Migration Law: Insights from the EU External Borders. *The Oxford Handbook of Comparative Immigration Law*. Oxford University Press. 2023.

phénomène de « *softification* »<sup>75</sup>. Cela se fait en présentant le cadre législatif existant comme insuffisant face à l'ampleur de la menace actuelle et en utilisant chaque crise comme un « laboratoire », conduisant finalement à l'adoption de réponses législatives qui privilégient l'intérêt considéré comme essentiel dans ce qui est présenté comme un jeu à somme nulle<sup>76</sup>.

Cette théorie devient pratique au niveau européen, où le nexus sécurité-migration s'est désormais élargi pour englober également le facteur de la « crise » : les migrants irréguliers (migration) sont présentés comme des menaces pour la stabilité intérieure (sécurité), et leurs arrivées - qu'elles soient légales ou illégales - sont considérées comme une menace soudaine à gérer (crise). En conséquence, la « *crisisification* » a pénétré le *modus operandi* de l'Union, l'amenant à adopter - puis à normaliser - des mesures toujours plus restrictives et dérogatoires. La crise polono-biélorusse ne fait pas exception à cette dynamique ; elle en représente, au contraire, une concrétisation.

---

<sup>75</sup> Ibid., pp. 4-5.

<sup>76</sup> Boin, A. & al. *The Politics of Crisis Management*. Cambridge University Press. 2016.

## **Chapitre 2 : Du provisoire au permanent : la crise de 2021 comme catalyseur du nouveau cadre normatif européen**

On observe une corrélation chronologique entre les mesures restrictives adoptées à la frontière polono-biélorusse en octobre 2021 et l'introduction formelle du mécanisme d'instrumentalisation dans l'agenda législatif européen dès décembre de la même année. Avant d'analyser les dispositions techniques du Pacte, il convient de souligner que ce texte ne naît pas dans un vide politique : il reflète la manière dont les crises frontalières peuvent être traduites en impératifs de gestion au niveau de l'UE.

La crise migratoire déclenchée par la Biélorussie a profondément imprégné le discours politique de l'Union, conditionnant les décisions législatives successives en la matière et contribuant à la sécurisation - déjà amorcée depuis plusieurs années - du phénomène migratoire, ainsi qu'à l'émergence d'un nouveau concept politique : celui d'« instrumentalisation de la migration ».

Ce chapitre mettra d'abord en évidence la narration reprise par l'Union à partir de l'exemple polonais, lequel a cherché, dès le début de la crise, à influencer l'évolution de la politique migratoire européenne dans le sens d'un régime frontalier plus restrictif<sup>77</sup>. Il sera ensuite montré que les politiques élaborées par l'Union à partir de 2021 s'inscrivent dans une dynamique ambivalente : si elles semblent initialement répondre à une situation d'urgence, elles participent également à l'institutionnalisation progressive de mesures dérogatoires en matière d'asile et migration. En définitive, la crise polono-biélorusse révèle que, dans la pratique, la primauté accordée à la sécurité européenne tend à prévaloir sur la protection effective des droits des demandeurs d'asile.

### **2.1. Normalisation de l'instrumentalisation dans les discours politiques de l'Union**

Il est nécessaire de s'attarder brièvement sur le discours polonais, afin de montrer son influence sur la narration européenne, qui est servie de socle de légitimation des décisions de plus en plus restrictives adoptées et intégrées dans le Pacte sur la migration et l'asile (PMA).

En déclarant l'existence d'une crise migratoire à ses frontières avec la Biélorussie, la Pologne n'a pas seulement justifié l'état d'urgence et les dérogations au droit d'asile au nom de sa sécurité

---

<sup>77</sup> Parfait, M. Instrumentalisation de la migration : assurer un continuum sécuritaire dans la fabrique des politiques migratoires européennes. E-migrinter, *Environnements et migrations*. 2025.

nationale ; elle a également contribué à porter le débat au niveau européen, ouvrant ainsi un espace de discussion sur l'adaptation du cadre juridique existant<sup>78</sup>.

L'ancien Premier ministre polonais, Mateusz Morawiecki, a accusé Minsk de « terrorisme d'état », en utilisant des civils comme « munitions » et en déployant une « guerre d'un genre nouveau »<sup>79</sup>. Selon Varsovie, il s'agirait d'une « attaque hybride » visant à déstabiliser la Pologne, la Lituanie et la Lettonie, et à forcer l'Union de lever les sanctions adoptées contre le régime<sup>80</sup>. En plus, le président polonais de l'époque, Andrzej Duda, affirme que le pays prendra « *adequate steps to defend its border, which is also the external border of NATO and the European Union* »<sup>81</sup>.

Cette rhétorique guerrière a favorisé la déshumanisation des migrants, progressivement assimilés à des menaces orchestrées contre l'intégrité territoriale de l'État. Cette représentation contribue à façonner l'opinion publique et à légitimer des choix politiques restrictifs<sup>82</sup> : des mesures anti-libérales telles que la construction de murs ou le renforcement des contrôles aux frontières ne sont plus perçues comme des atteintes potentielles au droit international, mais comme des réponses nécessaires pour prévenir des futures « attaques hybrides »<sup>83</sup>.

Cependant, cette rhétorique ne reste pas cantonnée au niveau national : cette même grille de lecture est progressivement reprise au niveau européen, afin de justifier des mesures d'exception et de pérenniser des mécanismes sécuritaires susceptibles de restreindre l'accès à la protection internationale. En effet, la logique sécuritaire et protectionniste de l'espace européen, déjà à l'œuvre depuis la mise en place de l'espace Schengen<sup>84</sup>, a favorisé l'appropriation du récit de l'instrumentalisation, tendant à concentrer l'attention sur les États tiers à l'origine des tensions plutôt que sur les migrants eux-mêmes<sup>85</sup>.

Ainsi, dans son discours sur l'état de l'Union de septembre 2021, la présidente de la Commission évoque « une attaque hybride pour déstabiliser l'Union », tout en renouvelant le soutien à tout type

---

<sup>78</sup> Greenhill, K. When Migrants Become Weapons. *Foreign Affairs*, 101(2). *Council on Foreign Affairs*. 2022. Pp. 155-164.

<sup>79</sup> Euronews. Migrants piégés au Bélarus : «une instrumentalisation cynique qui ne réussira pas». 12 novembre 2021.

<sup>80</sup> DW.com. Poland says Belarus “fully” controls migrants convoy. 11 November 2021. <https://www.dw.com/en/poland-says-belarus-fully-controls-migrants-after-attempted-breach/a-59753059>

<sup>81</sup> President of the Republic of Poland. President: Poland defends Nato, EU borders from Minsk's hybrid attack. 5-6 October 2021.

<sup>82</sup> Seeger, M. & Sellnow, T. *Narratives of Crises: Telling Stories of Ruin and Renewal*. *Stanford University Press*. 2016 ; Op. cit. *The European Union and the Securitization of Migration* ; Op. cit. Commissioner calls for immediate access of international and national human rights actors and media to Poland's border with Belarus to end human suffering and violations of human rights.

<sup>83</sup> Ibidem.

<sup>84</sup> Op. cit. *The European Union and the Securitization of Migration*.

<sup>85</sup> Op. cit. *The “Crisification” of Migration Law: Insights from the EU External Borders*.

d'action entamée par ses États membres concernés<sup>86</sup>. Ce qualificatif sera utilisé à plusieurs reprises. Le 5 octobre 2021, l'ancienne commissaire européenne aux Affaires intérieures, Ylva Johansson, a condamné les « actions sans précédent<sup>87</sup> » perpétrées par Alexander Loukachenko et son entourage dans ce qu'elle appelle *state-sponsored migrant smuggling*<sup>88</sup>. Plus tard, le Conseil européen affirme « lutter contre l'attaque hybride en cours » et que l'Union « réagira en conséquence »<sup>89</sup>.

Qualifiée de « phénomène très inquiétant », l'instrumentalisation de la migration figure pour la première fois dans le Plan d'action renouvelé de l'UE contre le trafic de migrants (2021-2025), lequel invite à une coopération étroite entre l'Union et ses États membres afin de répondre à la stratégie mise en œuvre par les autorités biélorusses et les réseaux des passeurs<sup>90</sup>. Ce nouveau type d'« attaque hybride » appellerait ainsi à une « réaction rapide de l'Europe<sup>91</sup> », susceptible de se traduire par « de nouveaux moyens de répondre à de telles agressions et de préserver l'unité dans la protection des frontières extérieures<sup>92</sup> » y compris, le cas échéant, par « tout changement nécessaire au cadre juridique de l'UE<sup>93</sup> ». De manière similaire, la Boussole Stratégique de 2022 mentionne l'instrumentalisation de la migration parmi les formes d'attaques hybrides susceptibles d'être perpétrées par des États tiers, face auxquelles l'Union doit faire preuve de « résilience », au moyen de « *preventive, cooperative, stabilisation, restrictive and recovery measures*<sup>94</sup> ».

On peut donc observer une convergence entre le discours polonais et celui européen par rapport à la crise à la frontière avec la Biélorussie (voir *Table II*).

Les migrants à la frontière biélorusse sont donc encadrés comme une menace à la sécurité intérieure, étant dépendants des volontés d'un acteur hostile tel qu'Alexander Loukachenko. Dans cette façon, en mettant en œuvre la théorie de la « *crisification*<sup>95</sup> », les institutions européennes cautionnent *a priori* l'instauration de mesures restrictives d'urgence en réponse à la crise polono-biélorusse et leur successive pérennisation.

---

<sup>86</sup> Commission européenne. Discours sur l'état de l'Union 2021 de la présidente Von der Leyen. Strasbourg. 15 septembre 2021.

<sup>87</sup> European Commission. Commissioner Johansson video message to the EMN annual conference. 5 October 2021.

<sup>88</sup> European Parliament. Opening Statement by Ylva Johansson, European Commissioner, on the situation in Belarus after one year of protests and their violent repression, extract from the plenary session of the EP. Strasbourg, 5 October 2021.

<sup>89</sup> Conseil européen. Conclusions adoptées par le Conseil européen. 21 et 22 octobre 2021. CEUCO/17/21, CO EUR 15, par. 21.

<sup>90</sup> Commission européenne. Communication de la Commission sur un Plan d'action renouvelé de l'UE contre le trafic de migrants (2021-2025). COM(2021) 591 final. Bruxelles. 29 septembre 2021.

<sup>91</sup> Op. cit. Discours sur l'état de l'Union. 15 septembre 2021.

<sup>92</sup> Ibidem.

<sup>93</sup> Op. cit. Conclusions du Conseil européen. EUCO/17/21, CO EUR 15.

<sup>94</sup> European Union. A Strategic Compass for Security and Defence. 2022. Pp. 34-35.

<sup>95</sup> Voir Chap. 1., section 6.

Table II

| Langage utilisé par la Pologne                                                                                     | Langage utilisé par les institutions européennes                                                                               |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Terrorisme d'État perpétré par Minsk                                                                               | Trafic de migrants perpétré par Minsk                                                                                          |
| Utilisation de migrants comme « munitions »                                                                        | Migrants comparés à des menaces hybrides                                                                                       |
| Guerre d'un genre nouveau, attaque hybride                                                                         | Attaque hybride sans précédent                                                                                                 |
| Intention de déstabiliser la Pologne, la Lituanie, la Lettonie et l'Union européenne                               | Intention de déstabiliser l'ensemble de l'Union                                                                                |
| Nécessité d'agir d'urgence, y compris en dérogeant aux obligations internationales au nom de la sécurité nationale | Action rapide de l'Union, nouveaux moyens pour répondre à de telles agressions, y compris par des modifications du cadre légal |

*Comparaison du langage utilisé par la Pologne et, successivement, par les institutions européennes.*

## 2.2. De la rhétorique à la formalisation : l'intégration de l'instrumentalisation dans le droit européen de l'asile

La séquence décisionnelle permet de retracer le mécanisme de sécurisation et de formalisation du concept d'instrumentalisation.

Dans un premier temps, la Commission a mobilisé la rhétorique de l'« attaque hybride » afin de qualifier la situation à la frontière orientale. Cette qualification a légitimé l'adoption de mesures jugées nécessaires pour répondre à cette attaque d'un genre nouveau perpétrée par son voisin oriental. En articulant la logique de l'urgence avec le récit de l'instrumentalisation, la Commission a réitéré « la nécessité d'une approche holistique pour lutter contre les menaces hybrides<sup>96</sup> », en opérant sur quatre niveaux : aide humanitaire ; durcissement des sanctions à l'encontre des individus et des entités impliqués ; protection des frontières ; et dialogue diplomatique avec les pays d'origine et de transit, notamment par la mobilisation d'un soutien économique en faveur des partenaires internationaux qui coopèrent<sup>97</sup>.

Elle a également présenté une série de propositions constituant « une boîte à outils stable et prête à l'emploi pour parer à toute situation de ce type à l'avenir<sup>98</sup> », lesquelles s'inscrivent dans un

<sup>96</sup> Commission européenne. Communication conjointe au Parlement Européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : réagir à l'instrumentalisation étatique des migrants à la frontière extérieure de l'UE. Strasbourg, 23.11.2021. JOIN(2021) 32 final.

<sup>97</sup> Ibidem.

<sup>98</sup> Commission européenne. Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil visant à faire face aux situations d'instrumentalisation dans les domaines de la migration et de l'asile. COM(2021) 890 final. 14 décembre 2021.

« cadre légal et institutionnel destiné à être intégré au nouveau Pacte sur la migration et l’asile<sup>99</sup> », ce qui révèle clairement l’intention de généraliser la réponse à l’instrumentalisation migratoire.

La Commission a d’abord accordé des dérogations au droit européen aux États membres concernés au moyen d’une proposition de mesures provisoires d’urgence<sup>100</sup>. Ce régime dérogatoire repose juridiquement sur l’art. 78 (3) TFUE, qui prévoit que « *si un ou plusieurs Etats membres se trouvent dans une situation d’urgence caractérisée par un afflux soudain de ressortissants de pays tiers, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut adopter des mesures provisoires au profit du ou des Etats membres concernés*<sup>101</sup> ».

À ce stade, le régime dérogatoire conservait un caractère exceptionnel et limité dans le temps ; la Commission ayant d’ailleurs précisé qu’il s’agissait de dispositions exceptionnelles adoptées en réaction à une augmentation soudaine des arrivées.

Toutefois, la crise de 2021 n’est pas restée cantonnée à ce traitement provisoire, *quasi* circonstanciel. Le 14 décembre 2021, la Commission a proposé une révision du Code frontières Schengen<sup>102</sup> ainsi qu’un règlement visant à faire face aux situations d’instrumentalisation dans le domaine de la migration et de l’asile<sup>103</sup>. Les États membres qui ont le plus soutenu ce règlement sont les États baltes et la Pologne<sup>104</sup>.

Ces deux propositions doivent être lues conjointement. La réforme du Code frontières Schengen introduit une définition de l’instrumentalisation entendue comme l’« intention » d’un État tiers « de déstabiliser l’Union dans son ensemble ou un État membre<sup>105</sup> ». Le projet de règlement précise, pour sa part, les dérogations susceptibles d’être accordées aux États membres confrontés à une telle situation.

Les deux propositions se fondent sur trois aspects essentiels, très similaires aux pratiques mises en place par la Pologne et évoquées précédemment :

1. La limitation des points de passage frontaliers en cas d’instrumentalisation et l’intensification des contrôles aux frontières afin d’empêcher le franchissement non autorisé conformément aux articles 5 et 13 de la réforme proposée du Code frontières Schengen ;

---

<sup>99</sup> Ibidem.

<sup>100</sup> European Commission. Proposal for a Council Decision on provisional emergency measures for the benefit of Latvia, Lithuania and Poland. COM(2021) 752 final. Brussels. 1.12.2021

<sup>101</sup> Art. 78 § 3 du Traité sur le fonctionnement de l’Union européenne.

<sup>102</sup> Commission européenne. Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2016/399 concernant un code de l’Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes. COM(2021) 891 final. 14 décembre 2021.

<sup>103</sup> Op. Cit. COM(2021) 890 final.

<sup>104</sup> Pietrzak, T. The Instrumentalisation of Migrants at the Poland-Belarus Border. *Medea*. Association for Juridicial Studies on Immigration. December 2025.

<sup>105</sup> Op. cit. COM(2021) 891 final ; Rasche, L. The instrumentalisation of Migration. How should the EU respond? Hertie School, Jacques Delors Centre. 16 December 2022.

2. L'application généralisée et prolongée des procédures aux frontières, prévue tant à l'art. 2 de la communication relative aux mesures provisoires d'urgence qu'à l'art. 2 du règlement sur les situations d'instrumentalisation, mérite d'être précisée. L'art. 2 de la communication susmentionnée stipule que : « l'enregistrement des ressortissants des pays tiers ou des apatrides interpellés ou trouvés à proximité de la frontière avec la Biélorussie, après une entrée irrégulière ou après s'être présentés aux points de passage frontaliers, peut avoir lieu au plus tard quatre semaines après la présentation de la demande » ; que « la Lettonie, la Lituanie et la Pologne peuvent se prononcer à leur frontière ou dans leurs zones de transit sur la recevabilité ou [...] sur le fond de toutes les demandes enregistrées » ; et que « le délai pour accorder le droit d'entrer sur le territoire peut être porté à 16 semaines, pendant lesquelles une décision sur la demande, y compris le recours, peut être prise »<sup>106</sup>.

3. La possibilité de rétention à la frontière des migrants appréhendés alors qu'ils traversent la frontière de manière irrégulière, comme l'indique le considérant 8 du règlement concernant les situations d'instrumentalisation.

Ces propositions visent ainsi à instaurer un cadre permanent de dérogation applicable en cas d'instrumentalisation telle que définie par les États membres eux-mêmes, sur la base « *d'actions [déclenchées par un État tiers] susceptibles de mettre en péril les fonctions essentielles de l'État, y compris son intégrité territoriale, le maintien de l'ordre public ou la sauvegarde de sa sécurité nationale* »<sup>107</sup>.

Le lien entre la crise de 2021 et ces réformes ne relève donc pas d'une simple concomitance temporelle. La construction discursive de l'instrumentalisation comme menace hybride a précédé et préparé sa formalisation juridique. En accordant une large marge d'appréciation aux États membres et en les autorisant à activer un régime dérogatoire de la procédure d'asile chaque fois que des migrants « *sont appréhendés ou trouvés en proximité de la frontière extérieure avec le pays tiers qui instrumentalise les migrants* »<sup>108</sup>, ces propositions ont contribué à stabiliser juridiquement une logique d'urgence aux frontières extérieures.

Dans un contexte où les autorités polonaises avaient déjà légalisé *de facto* les refoulements et la rétention dans des zones spécifiques de la frontière avec la Biélorussie au nom de l'état d'urgence, la reprise de cette grille d'analyse au niveau européen révèle l'influence structurante de la crise biélorusse dans l'évolution du cadre juridique de l'Union.

---

<sup>106</sup> Op. cit. COM(2021) 752 final.

<sup>107</sup> Op. cit. COM(2021) 891 final.

<sup>108</sup> Op. Cit. COM(2021) 890 final.

### 2.3. L'architecture juridique du Pacte : institutionnaliser l'exception

Ces propositions n'ont pas été abandonnées. Au contraire, elles ont été progressivement intégrées dans l'architecture du PMA. La réforme du Code frontières Schengen a été adoptée en juin 2024 et est entrée immédiatement en vigueur ; en revanche, la proposition de règlement relative aux situations d'instrumentalisation a suscité une forte opposition au sein du Conseil en décembre 2022<sup>109</sup>.

Du côté du Parlement, nommé rapporteur par la commission LIBE, Patryk Jaki, eurodéputé polonais, a présenté son projet de rapport en novembre 2023. Comparée à la version de la Commission, sa proposition prévoyait notamment d'étendre le délai d'examen d'une procédure d'asile à vingt semaines (au lieu de seize) et de supprimer le délai maximal d'enregistrement des demandes d'asile, fixé à quatre semaines dans le texte de 2021<sup>110</sup>. Il insiste également sur la nécessité de garantir aux États confrontés à des situations d'instrumentalisation une marge de manœuvre accrue, leur permettant de déroger aux dispositions européennes et de recourir au droit national<sup>111</sup>, le règlement étant « *sans préjudice de l'exercice des responsabilités qui incombent aux États membres en ce qui concerne le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure*<sup>112</sup> ».

Dès le début, le texte avait suscité de nombreuses critiques, notamment de la part des organisations de la société civile<sup>113</sup>. Par la suite, une étude d'impact indépendante demandée par la commission LIBE a révélé que le règlement est susceptible de violer les traités<sup>114</sup>. En soulignant l'approche déshumanisante de la Commission à l'égard des migrants<sup>115</sup>, l'étude a mis en évidence que la proposition de règlement ne serait pas conforme au droit primaire de l'UE, à la jurisprudence de la CJUE relative à l'application de l'art. 72 TFUE concernant la responsabilités des États membres à maintenir l'ordre public et à sauvegarder la sécurité intérieure, et pourrait porter atteinte à :

---

<sup>109</sup> ECRE. ECRE Reaction : No Majority for Instrumentalisation Regulation. 8 December 2022.

<sup>110</sup> Patryk Jaki. Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs. Draft Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council addressing situations of instrumentalisation in the field of migration and asylum. COM2021/0890. 2021/0427(COD).

<sup>111</sup> Agence Europe. European Parliament in turn examines instrumentalisation of migration, final piece in "Pact on Migration and Asylum". 28 November 2023. <https://agenceurope.eu/en/bulletin/article/13302/12>

<sup>112</sup> Ibidem.

<sup>113</sup> ECRE. Joint Statement: NGOs call on Member States: Agreeing on the Instrumentalisation Regulation will be the Final Blow to a COMMON European Asylum System (CEAS) in Europe. 8 September 2022.

<sup>114</sup> Ibidem ; European Parliamentary Research Service (EPRS). Proposal for a regulation addressing situations of instrumentalisation in the field of migration and asylum. Substitute impact assessment. PE 753.156. October 2023.

<sup>115</sup> Ibid, p. 5.

- Le principe d'harmonisation du régime commun d'asile européen, selon les art. 78 et 79 TFUE ;
- Le droit d'asile et le principe de non-refoulement, conformément à l'art. 18 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE (ci-après dénommée « la Charte ») ;
- La protection juridictionnelle effective et le droit à un recours effectif, conformément à l'art. 19 TUE et à l'art. 47 de la Charte ;
- Le principe de solidarité et de partage des responsabilités, selon l'art. 80 TFUE ;
- La liberté d'association et les espaces de la société civile (en se référant à la possibilité pour les États membres, selon la proposition, de restreindre l'accès à la frontière à certaines catégories de la société civile), conformément à l'art. 2 TUE et l'art. 12 de la Charte<sup>116</sup>.

Finalement, les dispositions de la proposition relative à l'instrumentalisation ont été absorbées dans le règlement relatif aux situations de crise et aux cas de force majeure lors de l'accord politique conclu entre le Parlement et le Conseil en décembre 2023<sup>117</sup>. Toutefois, le régime dérogatoire promu par le député susmentionné est maintenu. Représentant un exemple concret de « *lawification*<sup>118</sup> », l'instrumentalisation n'apparaît plus comme une circonstance exceptionnelle, mais comme une hypothèse anticipée par l'Union ; sa définition, telle qu'examinée précédemment, reste inchangée<sup>119</sup>, mais détachée de son ancrage géographique initial pour être intégrée dans un dispositif permanent.

Afin de comprendre le lien entre la crise polono-biélorusse et le Pacte, il convient d'en retracer brièvement les origines et les développements, en montrant comment des mesures initialement temporaires ont été intégrées dans une réforme législative d'ampleur.

Annoncé dès 2019 par la présidente Von der Leyen, le Pacte avait pour objectif de surmonter les faiblesses structurelles du système européen d'asile, mises en lumière notamment lors de la crise des réfugiés de 2015-2016, et de passer d'une gestion *ad hoc* et fragmentée à un cadre plus cohérent et harmonisé<sup>120</sup>. Consciente de la sensibilité politique de ce domaine, la Commission a privilégié une méthode de « *consensus building* », fondée sur des compromis et des concessions accordées

<sup>116</sup> Ibid, pp. 50-75.

<sup>117</sup> European Parliament. Crisis and Force Majeure Regulation - Q3 2020. Legislative train.

<sup>118</sup> Voir Chap. 1., section 6.

<sup>119</sup> Dans la définition finale adoptée, les législateurs ont inclut les acteurs non-étatique parmi ceux qui peuvent créer des flux migratoires avec l'intention de déstabiliser l'Union ; State Watch. Council seeks to water down human rights safeguards in migration “instrumentalisation” rules. 17 November 2022.

<sup>120</sup> Candidate for President of the European Commission Ursula von der Leyen. A Union that Strives for More. My Agenda for Europe, By Candidate for President of the European Commission Ursula von der Leyen. *Political Guidelines for the Next European Commission 2019-2024*. [https://commission.europa.eu/document/download/063d44e9-04ed-4033-act9-639ecb187e87\\_en?filename=political-guidelines-next-commission\\_en.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/063d44e9-04ed-4033-act9-639ecb187e87_en?filename=political-guidelines-next-commission_en.pdf)

aux États membres<sup>121</sup>. Cette approche a conduit à l'intégration, dans la version finale du PMA adoptée en 2024, de plusieurs prérogatives nationales, dont certaines relèguent au second plan les garanties relatives à l'état de droit et aux droits fondamentaux<sup>122</sup>. Le Pacte repose ainsi sur quatre piliers : 1) des frontières extérieures sûres ; 2) des procédures rapides et efficaces ; 3) un système efficace de solidarité et de responsabilité ; 4) l'intégration de la migration dans les partenariats internationaux<sup>123</sup>.

Le PMA constitue le moment de formalisation juridique de l'approche articulant urgence, sécurité et géopolitique. Loin d'être neutre, cette formalisation est intervenue dans un contexte précis : celui qui inclut également la crise déclenchée à la frontière euro-biélorusse en 2021. L'instrumentalisation de la migration par Minsk n'a pas seulement alimenté le discours politique européen ; elle a directement influencé l'élaboration et l'adoption de plusieurs règlements intégrés au PMA, marquant ainsi le passage du provisoire au permanent dans le droit européen de l'asile.

Les similitudes observées lors de l'analyse opèrent sur deux niveaux : l'impulsion donnée par l'Union à l'externalisation de la politique migratoire et la formalisation du phénomène d'instrumentalisation.

Comme l'a affirmé le Conseil européen dans les mêmes conclusions abordant la crise à la frontière biélorusse, l'Union devrait intensifier les partenariats et coopérations mutuellement bénéfiques, « *afin de réduire la pression aux frontières extérieures de l'Union [...] et garantir les retours et les réadmission*<sup>124</sup> ». Présente dans les discours européens depuis les années 2000<sup>125</sup> et renforcée par la Commission dès le début de la crise de 2021<sup>126</sup>, cette logique d'une « *coopération mutuellement bénéfique* » vise à lutter contre la migration irrégulière en développant des relations privilégiées avec les pays partenaires, fondées sur la conditionnalité : facilitation de la délivrance des visas en échange de la signature d'un accord de réadmission pour les migrants en situation irrégulière, ainsi que financement de projets de développement dans les pays d'origine afin d'éradiquer les causes migratoires<sup>127</sup>. Ainsi, la gestion de la migration se voit de plus en plus « externalisée », au profit d'une attention accrue portée à la sécurité et au contrôle des frontières.

---

<sup>121</sup> Op. cit. The European Commission's legislative proposals in the New Pact on Migration and Asylum. Study requested by the LIBE Committee.

<sup>122</sup> Ibidem.

<sup>123</sup> Gaillard, B. ; Lequeux, V. & Bachler, E. Qu'est-ce que le Pacte européen sur la migration et l'asile ? *Toute l'Europe*. 10 Avril 2025.

<sup>124</sup> Op. cit. EUCO 7/21.

<sup>125</sup> Andrade, P. G. EU cooperation on migration with partner countries within the New Pact: new instruments for a new paradigm? *Asylum, EU Institutions, Third Countries*. Odysseus Network. 8 December 2020.

<sup>126</sup> Op. cit. JOIN(2021) 32 final.

<sup>127</sup> El Qadim, N. Les politiques migratoires européennes : à la recherche d'un impossible compromis ? *Migrations Société*, 4(186). Editions Centres d'information et d'études sur les migrations internationales. 2021. Pp. 11 à 27.

Considérant que le Pacte met à jour et restructure la législation existante à travers plusieurs règlements interdépendants<sup>128</sup>, la section suivante présente certaines dispositions figurant dans les textes adoptés qui entretiennent un lien avec ce cas d'étude.

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

Ce règlement réforme le Système Dublin et institue un mécanisme de solidarité permanent, obligatoire mais flexible<sup>129</sup>, activé sur la base d'une évaluation annuelle de la situation migratoire par la Commission. Avant la fin de chaque année, le Conseil adopte un acte d'exécution établissant la réserve annuelle de solidarité, précisant le nombre de contributions de solidarité requises ainsi que les contributions spécifiques fournies par chaque État membre. Ces contributions peuvent inclure la relocalisation, des contributions financières ou des mesures alternatives de solidarité, telles que le déploiement de personnel ou la mise en œuvre de mesures visant le renforcement des capacités dans un État tiers, dont le niveau de coopération avec l'UE sera établi sur la base de la complexité de la situation migratoire dans l'Union et au sein de ses États membres<sup>130</sup>.

#### (II) Règlement (UE) 2024/1348 instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union européenne

Ce règlement, lu conjointement avec le règlement (UE) 2024/1349 sur la procédure de retour à la frontière, introduit des « procédures spéciales », notamment la procédure d'examen accélérée (art. 42), applicable lorsqu'un demandeur constitue un danger pour la sécurité nationale ou l'ordre public ou entre illégalement sur le territoire de l'État membre, ainsi que la procédure d'asile à la frontière (art. 43), notamment en cas de franchissement non autorisé. Plus précisément, les demandeurs d'asile provenant de pays où le taux de reconnaissance de la protection à l'échelle de l'UE est de 20 % ou moins peuvent être traités par des procédures accélérées ou à la frontière<sup>131</sup>. En outre, l'art. 59 aborde la notion de « pays tiers sûr » comme motif d'irrecevabilité d'une demande d'asile et établit un principe de présomption de sécurité pour les pays ayant signé un accord avec l'UE<sup>132</sup>.

#### (III) Règlement (UE) 2024/1356 établissant le filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures

---

<sup>128</sup> Conseil de l'Union européenne. Le Conseil et le Parlement européen parviennent à une avancée dans la réforme du système d'asile et de migration de l'UE. 20 décembre 2023. ; Règlement (UE) 2024/1348 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE.

<sup>129</sup> La Cimade. Décryptage du pacte européen sur la migration et l'asile. 27 Juin 2024, p. 8.

<sup>130</sup> Ibidem.

<sup>131</sup> Ferrara, R. When numbers lie: the limits of the 20% rule in the EU Asylum Procedures Regulation. *European Law Blog*. November 2025.

<sup>132</sup> Andrade, P. G. Cooperation with third countries within the EU legislative reform on migration and asylum. *Asylum, EU Institutions, Third Countries*. Odysseus Network. September 2024.

Il complète la réforme du Code frontières Schengen en instaurant un filtrage obligatoire pour « tous les ressortissants de pays tiers [...] interpellés à l'occasion d'un franchissement non autorisé de la frontière extérieure d'un État membre » (art. 5). Pendant ce filtrage, les personnes ne sont pas autorisées à entrer sur le territoire de l'Union (art. 6) et peuvent faire l'objet d'un contrôle de sécurité visant à « vérifier si elles pourraient représenter une menace pour la sécurité intérieure » (Art. 15).

#### (IV) Règlement (UE) 2024/1359 visant à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure

Enfin, ce règlement formalise le régime applicable aux situations de crise, y compris l'instrumentalisation. Il prévoit une procédure structurée d'activation : l'État membre soumet une demande motivée, la Commission évalue la situation et propose, le cas échéant, des dérogations au Conseil, qui adopte une décision d'exécution.

Ces dérogations, applicables pour trois mois renouvelables, peuvent inclure :

- La prolongation du délai d'enregistrement des demandeurs d'asile de cinq jours à quatre semaines après le dépôt de la demande, la priorité étant accordée aux personnes ayant des besoins particuliers et aux mineurs et à leur famille (dérogation à l'art. 27 du règlement 2024/1348) ;
- L'extension de la durée de la procédure frontalière et de la procédure de retour d'une période supplémentaire de six semaines (ce qui s'ajoute aux 12 semaines max. prévues par l'art. 51(2) du règlement 2024/1348) ;
- L'élargissement du champ d'application de la procédure frontalière en cas d'instrumentalisation - sur la base des évaluations de l'État membre (art. 11(6))<sup>133</sup>. Le taux de reconnaissance de 20 % du règlement 2024/1348 peut être augmenté à 50% ou réduit à 5 % en cas de situation exceptionnelle d'arrivées massives (art. 11(3-4))<sup>134</sup>.

## **2.4. De l'expérimentation nationale à la consolidation européenne : la sécurisation comme principe structurant**

Même si l'Article 11(10) du règlement (UE) 2024/1359 insiste sur le respect du droit d'asile, du principe de non-refoulement et du droit à un recours effectif, l'architecture d'ensemble du Pacte

---

<sup>133</sup> Meltem, I. C. Navigating the Labyrinth of Derogations: a Critical Look at the Crisis Regulation. *Odysseus Network*. 10 June 2024.

<sup>134</sup> Op. cit. When numbers lie: the limits of the 20% rule in the EU Asylum Procedures Regulation.

révèle une priorité accordée à la maîtrise des entrées et à la gestion sécuritaire des frontières extérieures.

La combinaison du filtrage obligatoire, des procédures frontalières prolongées et des dérogations en cas d'instrumentalisation crée une fiction juridique de non-entrée : les personnes sont maintenues aux frontières extérieures, juridiquement considérées comme n'ayant pas accédé au territoire de l'Union<sup>135</sup>. La création d'installations frontalières dépassant la juridiction nationale et européenne n'est pas sans rappeler les dispositifs expérimentés après 2015 (*hotspots*), mais elle s'inscrit désormais dans un cadre normatif permanent<sup>136</sup>. Or, cette fiction juridique de non-entrée, combinée à l'absence d'assistance juridique expressément prévue pour les migrants, ouvre la voie à d'éventuelles violations des droits à l'asile, à un recours effectif et à une représentation légale<sup>137</sup>.

De plus, les dérogations prévues par le règlement (UE) 2024/1359 ont fait l'objet de vives critiques. Si des circonstances exceptionnelles, telles qu'« *une situation d'afflux massif* », peuvent justifier certaines flexibilités temporaires, celles-ci doivent demeurer nécessaires, proportionnées et exceptionnelles<sup>138</sup>. Comme il sera démontré successivement, le risque réside dans leur banalisation : en invoquant la protection de la sécurité nationale, les États membres pourraient recourir de manière croissante à ces mécanismes, transformant l'exception en une pratique ordinaire, attentatoire aux droits et aux libertés des migrants, avec l'assentiment tacite des institutions européennes<sup>139</sup>. En outre, comme l'a souligné le Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (ECRE), la détention aux frontières - la « zone grise » du droit européen<sup>140</sup> - complique l'évaluation de la vulnérabilité, notamment l'âge des demandeurs, risquant de priver des mineurs non accompagnés ou des personnes à besoins particuliers de la protection à laquelle ils ont droit<sup>141</sup>.

Il est également légitime de s'interroger sur la portée réelle du nouveau cadre normatif instauré par le Pacte. Si les dérogations prévues par le règlement (UE) 2024/1359 ne constituent pas en elles-mêmes une violation du droit international, leur activation dépend largement de l'interprétation et de la mise en œuvre qu'en feront les États membres<sup>142</sup>.

---

<sup>135</sup> Op. cit. Décryptage du pacte européen sur la migration et l'asile.

<sup>136</sup> Art. 43 du Règlement (UE) 2024/1348 instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'UE ; Duez, D. & Piquet, A. De l'approche 'hotspot' au Pacte sur la Migration et l'Asile: l'institutionnalisation d'un nouvel humanitarisme européen. In: *Archives de Politique Criminelle*, 1(46). 2024. p. 189 ; Op. cit. The European Commission's Instrumentalisation Strategy: Normalizing Border Procedures and de facto Detention.

<sup>137</sup> Op. cit. Décryptage du pacte européen sur la migration et l'asile.

<sup>138</sup> Edwards, A. Temporary Protection, Derogation and the 1951 Refugee Convention. *Melbourne Journal of International Law*, 13(2). 2012.

<sup>139</sup> Op. cit. Navigating the Labyrinth of Derogations: a Critical Look at the Crisis Regulation.

<sup>140</sup> Ibidem.

<sup>141</sup> ECRE. Comments on the Regulation of the European Parliament and of the Council addressing situations of crisis and force majeure in the field of migration and asylum and amending regulation (EU) 2021/1147. 2024. Pp. 33-51.

<sup>142</sup> Lang, G. I. Instrumentalisation of Migrants: It is Necessary to Act, but How? *Migration, New Pact on Migration and Asylum*. Odysseus Network. 15 October 2024.

L'expérience de la crise à la frontière polono-biélorusse éclaire cette interrogation. Face à l'arrivée de migrants orchestrée par Minsk, la Pologne a adopté une série de mesures justifiées par la protection de la sécurité nationale, incompatibles avec le droit européen et les obligations internationales, notamment le principe de non-refoulement<sup>143</sup>. Or, ce que révèle l'analyse en termes de *process tracing*, ce n'est pas une simple succession d'événements, mais une transformation normative progressive. Comme montré par la *Table III*, plusieurs éléments structurels de cette gestion polonaise de 2021 - maintien prolongé aux frontières, traitement accéléré et différencié des demandes, argument sécuritaire, logique de non-entrée - se retrouvent aujourd'hui, sous une forme juridiquement encadrée et procéduralisée, dans l'architecture du PMA.

*Table III*

| Mesures adoptées par la Pologne en réponse à l'instrumentalisation de la migration en 2021    | Dispositifs intégrés dans le PMA                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Militarisation de la frontière et état d'urgence                                              | Intégration du phénomène d'instrumentalisation de la migration dans la liste des mesures hybrides et sécurisation accrue des frontières extérieures (règlement (UE) 2024/1348)                                                                                                     |
| Fermeture des zones frontalières à la société civile, aux ONG et aux opérateurs humanitaires  | Organisation de procédures et d'installations frontalières à accès restreint dans le cadre des contrôles de filtrage et d'asile (règlement (UE) 2024/1356), avec limitation des points de passage et réduction de leurs horaires d'ouverture (réforme du Code frontières Schengen) |
| Refus d'entrée aux personnes franchissant irrégulièrement la frontière                        | Extension du délai d'enregistrement des demandes d'asile et de la durée de la procédure frontalière (règlement (UE) 2024/1359) - extension de la période de maintien dans une zone juridique de non-entrée                                                                         |
| Restriction <i>de facto</i> de l'accès à la procédure d'asile et de protection internationale | Restriction des procédures d'asile à la frontière en cas d'instrumentalisation (règlement (UE) 2024/1359)                                                                                                                                                                          |
| Introduction de décisions de retour accélérées                                                | Procédures accélérées d'examen et de retour dans des cas spécifiques (sécurité nationale, ordre public) (règlement (UE) 2024/1348)                                                                                                                                                 |

*Établissement d'un lien de causalité entre la réaction polonaise à l'instrumentalisation biélorusse de la migration et l'inclusion du concept dans le droit européen de l'asile.*

Il ne s'agit pas d'affirmer que le Pacte légalise des violations : les mécanismes actuels sont encadrés par des procédures et des garanties formelles. Toutefois, le passage du provisoire au permanent est manifeste. Des pratiques initialement mises en œuvre dans un contexte d'urgence nationale ont été intégrées dans le droit de l'Union, transformées en instruments à activer dans un cadre structuré. Comme le prévoit de manière générale la théorie sur la sécurisation<sup>144</sup>, la crise

<sup>143</sup> ECRE & AIDA. Seeking refuge in Poland: a Fact-Finding Report on Access to Asylum and Reception Conditions for Asylum Seekers. April 2023.

<sup>144</sup> Voir Chap. 1., section 6.

biélorusse apparaît ainsi comme un laboratoire normatif pour l'Union. Elle a d'abord permis l'expérimentation nationale de mesures sécuritaires contestées ; elle a ensuite favorisé leur légitimation discursive au niveau européen par le biais de la notion d'« instrumentalisation » ; enfin, elle a contribué à leur institutionnalisation juridique dans le Pacte adopté en 2024.

Le sous-entendu de cette évolution est que la primauté accordée à la sécurité des frontières extérieures, déjà perceptible avant 2021, trouve dans la crise polono-biélorusse un catalyseur décisif, transformant l'exception en architecture durable du régime européen d'asile<sup>145</sup>.

Reste à se demander : l'Union a-t-elle envisagé que, en accordant aux États membres une marge de manœuvre accrue - notamment pour protéger leur sécurité intérieure -, l'objectif de développer un cadre légal harmonisé pourrait être compromis ? Le risque inhérent à cette logique sécuritaire est précisément de ne jamais fixer une limite aux dérogations. « *I will work to make sure that Member States faced with a situation where a hostile State is exerting pressure at the external borders have the right tools to effectively respond. In this context, I will see how the responses brought by the Schengen Borders Code and the Crisis and Force majeure Regulation could be further complemented*<sup>146</sup> », affirme à ce propos le commissaire aux affaires intérieures et aux migrations Brunner.

Considérant que le PMA n'entrera en vigueur qu'en juin 2026, il est encore prématuré de tirer des conclusions définitives. Cependant, le « continuum sécuritaire » de l'Union face à la crise polono-biélorusse ne s'arrête pas ici ; l'analyse des propositions - tant nationales qu'européennes - visant à « compléter » le PMA permet néanmoins d'éclairer les risques d'un basculement sans précédent du cadre légal européen.

---

<sup>145</sup> Gerbaudo, M. The European Commission's Instrumentalisation Strategy: Normalizing Border Procedures and de facto Detention. *European Papers*, 7(2). European Forum. 2 October 2022. Pp. 615-626.

<sup>146</sup> Agence Europe. Magnus Brunner remains silent on 'return hubs', but opens door to further action on instrumentalisation of migration. Strasbourg. 23 October 2024.

### **Chapitre 3 : L'instrumentalisation de la migration et l'interprétation toujours plus dérogatoire du droit d'asile dans l'Union européenne**

L'analyse du cas polonais revêt une importance particulière pour apprécier si le droit de l'Union européenne évolue vers un régime dérogatoire durable en matière d'asile. Les mesures nationales adoptées à partir de 2024, ainsi que l'aval progressif des institutions européennes, constituent un terrain d'observation privilégié pour évaluer la portée concrète des marges de manœuvre reconnues aux États membres. La suspension du droit d'asile, présentée comme temporaire et limitée, s'inscrit ainsi dans une évolution plus large de la gouvernance migratoire européenne, caractérisée par une place croissante accordée aux considérations sécuritaires au détriment de la protection des garanties offertes par le droit de l'UE. En se concentrant sur la tension de plus en plus marquée entre responsabilités sécuritaires et obligations en matière de libertés fondamentales, cette analyse montrera que cette évolution constitue une nouvelle illustration du rôle de catalyseur joué par la crise polono-biélorusse, ainsi que des implications géopolitiques liées au phénomène d'instrumentalisation de la migration sur l'avenir du droit d'asile au sein du cadre juridique de l'Union.

#### **3.1. Crise polono-biélorusse après 2023 : un *stress-test* pour la politique migratoire de l'UE**

Comme précisé au premier chapitre, le changement de majorité intervenu à la fin 2023, avec l'arrivée au pouvoir du gouvernement centriste dirigé par Donald Tusk, a été initialement perçu comme pouvant marquer une inflexion dans la mise en œuvre nationale des politiques migratoires au sein de l'Union européenne. En effet, les positions de la coalition centriste, opposée à plusieurs mesures adoptées sous le gouvernement Droit et Justice (*PiS*) - notamment la construction du mur frontalier et les pratiques de refoulement à la frontière biélorusse - semblaient indiquer une possible reconfiguration de l'application nationale du droit de l'Union<sup>147</sup>. Toutefois, l'évolution politique interne polonaise s'est rapidement inscrite dans un cadre plus large, caractérisé par une demande sociale et politique accrue en faveur d'un durcissement des politiques migratoires à l'égard des ressortissants de pays tiers (extra-UE)<sup>148</sup>.

---

<sup>147</sup> Cienski, J. The politics behind Poland's border crisis. *Politico*. 9 November 2021.

<sup>148</sup> Gavin, G. & Kosci, W. EU faces migration rebellion as Poland vows to block asylum-seekers. *Politico*. 14 October 2024.

Dans ce contexte, les orientations adoptées à partir de 2024 illustrent moins une rupture nationale qu'une continuité, voire un durcissement, des pratiques en matière de contrôle des frontières extérieures.

À partir de 2024, les autorités polonaises ont adopté plusieurs mesures restrictives, justifiées par une augmentation des arrivées irrégulières aux frontières orientales de l'Union<sup>149</sup>. Parmi celles-ci figure l'instauration d'une « zone d'exclusion » de 60 kilomètres le long de la frontière avec la Biélorussie, limitant l'accès à certaines zones aux seules personnes autorisées<sup>150</sup> et progressivement prolongée et élargie<sup>151</sup>. De plus, elle a été accompagnée d'un renforcement de la protection juridique des agents en charge du contrôle des frontières, notamment en matière d'usage de la force<sup>152</sup>.

Dans le cadre des discussions sur le Pacte sur la migration et l'asile (PMA), les autorités polonaises ont réaffirmé les limites des instruments actuels du droit de l'Union pour faire face aux situations d'instrumentalisation de la migration<sup>153</sup>. Dans ce contexte, la question des dérogations fondées sur la sécurité intérieure s'est progressivement imposée comme un élément central du débat européen.

C'est dans cette logique que la stratégie migratoire nationale de 2024 du gouvernement polonais - *Taking back control, ensuring security*<sup>154</sup> - s'inscrit dans un cadre plus large de reconfiguration des politiques européennes de contrôle migratoire. Elle intègre notamment un projet de loi relatif à la suspension temporaire et territoriale du droit d'asile, présenté comme un instrument de réponse aux utilisations stratégiques des valeurs de l'Union attribuées à la Biélorussie et à la Russie<sup>155</sup>. Cette dernière est progressivement considérée comme contribuant activement, depuis 2024, à l'instrumentalisation des migrants initiée par Loukachenko, dans le cadre d'un accord prévoyant la reconnaissance mutuelle des entrées entre Minsk et Moscou<sup>156</sup>.

---

<sup>149</sup> En 2024, plus de 30 000 personnes ont tenté de franchir la frontière avec la Biélorussie. Selon le gouvernement polonais, les migrants arrivaient de 51 pays différents, notamment Éthiopie, Érythrée, Somalie et Syrie.

<sup>150</sup> Op. cit. Brutal Barriers. Pushbacks, violence and the violation of human rights on the Poland-Belarus border ; Basilien-Gainche, M.L. Green Border, quand la forêt devient frontière : la réalité européenne des pushbacks. Réflexions à partir du film de Agnieszka Holland (2023). In « *Droit et Culture pop* ». Novembre 2025.

<sup>151</sup> Mikołajczyk, B. Polish law restricting the right to asylum at borders. In *EU Immigration and Asylum Law and Policy*. Odysseus Network. 3 July 2025.

<sup>152</sup> Human Rights Watch. Poland: Brutal Pushbacks at Belarus Border. 10 December 2024 ; European Union Agency for Fundamental Rights. Countering the instrumentalisation of migrants and refugees and respecting fundamental rights. FRA position paper - 2/2025. 23 July 2025.

<sup>153</sup> Op. cit. Poland's migration policy to include temporary halt to right of asylum ; Gavin, G. Poland to suspend right to asylum as "hybrid war" escalates on Belarus border. *Politico*. 12 October 2024.

<sup>154</sup> Chancellery of the Prime Minister Republic of Poland. Taking back control, ensuring security. 12 October 2024. <https://www.gov.pl/web/primeminister/taking-back-control-ensuring-security>

<sup>155</sup> Sanderson, S. Poland plans to temporarily suspend asylum "within weeks". *InfoMigrants*. 16 October 2024 ; Gavin, G. EU warns Poland over bombshell plan to suspend asylum claims. *Politico*. 14 October 2024.

<sup>156</sup> Ministry of foreign affairs of the Republic of Belarus. Agreement between the Republic of Belarus and the Russian Federation on mutual recognition of visas enters into force. 10 January 2025.

### 3.2. La consolidation d'une logique dérogatoire par l'UE

L'évolution des politiques migratoires dans l'Union européenne s'inscrit donc dans un continuum marqué par la montée en puissance d'une approche sécuritaire de la gestion des frontières extérieures et par l'intégration progressive de la notion d'instrumentalisation de la migration dans le cadre juridique et politique de l'Union<sup>157</sup>. Dans ce contexte, les situations de tensions géopolitiques ont conduit les institutions européennes à développer un ensemble de réponses dérogatoires, présentées comme nécessaires pour faire face à des menaces affectant la stabilité de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

Dans cette dynamique, la question de la suspension ou de la limitation de certaines garanties en matière d'asile ne relève pas d'une initiative isolée d'un État membre, mais s'inscrit dans un processus plus large de légitimation institutionnelle au niveau de l'Union. Les positions exprimées en octobre 2024 illustrent ainsi une phase de consolidation politique de cette approche.

En effet, bien que les mesures adoptées par la Pologne aient d'abord été contestées par des porte-parole de la Commission<sup>158</sup>, elles ont ensuite été progressivement acceptées par l'Union. Cette évolution témoigne de la volonté du gouvernement polonais de faire reconnaître ses impératifs sécuritaires au niveau communautaire<sup>159</sup>.

Le Conseil européen du 17 octobre 2024 a marqué un moment central dans la construction de ce cadre interprétatif en affirmant sa solidarité avec la Pologne et les États membres confrontés aux tentatives de la Russie et de la Biélorussie de détourner les valeurs européennes, y compris le droit d'asile<sup>160</sup>. Cela contribue à inscrire la gestion des flux migratoires dans une logique de réponse collective aux menaces hybrides et à normaliser progressivement le recours à des mesures appropriées aux « situations exceptionnelles<sup>161</sup> » à la frontière orientale de l'Union.

Cette orientation est prolongée et structurée au niveau de la Commission européenne. En développant et en consolidant la notion d'« instrumentalisation de la migration », déjà introduite dans les communications précédentes<sup>162</sup>, la Commission renforce le lien, déjà largement établi dans le PMA, entre cette problématique et le cadre plus large de la lutte contre les menaces hybrides et du renforcement de la sécurité aux frontières extérieures de l'Union. Dans sa *Communication*

---

<sup>157</sup> Polska Agencja Prasowa. Poland's migration policy to include temporary halt to right of asylum. 12 October 2024.

<sup>158</sup> Op. cit. EU warns Poland over bombshell plan to suspend asylum claims.

<sup>159</sup> Ibidem ; Op. cit. Taking back control, ensuring security.

<sup>160</sup> Conseil européen. Réunion du Conseil européen (17 octobre 2024) - Conclusions. EUCO 25/24.

<sup>161</sup> Ibidem.

<sup>162</sup> Pour une analyse plus approfondie, voir le Chapitre 2.

*relative à la lutte contre les menaces hybrides résultant de l'instrumentalisation de la migration*<sup>163</sup>, elle identifie notamment les États membres situés aux « frontières terrestres avec la Russie et la Biélorussie » comme étant confrontés à des situations nécessitant des réponses spécifiques « afin de garantir la sécurité de l'Union et leur intégrité territoriale », utilisant *de facto* la crise à la frontière biélorusse comme le terrain d'essai pour des mesures qui peuvent être réutilisées « si les circonstances propres [à l'instar de celles à la frontière avec Minsk] le justifient »<sup>164</sup>.

Dans ce cadre, la Commission combine des instruments financiers et opérationnels - notamment un soutien de 170 millions d'euros et l'intervention des agences européennes - avec une reconnaissance explicite de la possibilité, dans des conditions strictes, de recourir à des dérogations au droit de l'Union<sup>165</sup>. Elle admet désormais que, « eu égard à la gravité de la menace, et à la persistance de celle-ci, [les États membres] peuvent invoquer des dispositions du traité pour, à titre exceptionnel et dans des conditions strictes, aller au-delà de ce que prévoit actuellement le droit dérivé de l'Union européenne, sous le contrôle de la Cour de justice<sup>166</sup> ».

Cette approche s'inscrit dans une continuité normative engagée depuis 2021, à la suite de la crise provoquée par Loukachenko, à travers l'introduction progressive de mécanismes dérogatoires, notamment l'alourdissement des peines dans le cadre du plan d'action de l'UE contre le trafic de migrants, les dérogations reconnues par le Code frontières Schengen, ainsi que les flexibilités introduite en matière d'asile par le règlement (UE) 2024/1359<sup>167</sup>. Toutefois, à partir de décembre 2024, la Commission reconnaît également la possibilité que les mesures déjà adoptées puissent effectivement être insuffisantes face à l'envergure de la menace posée par Minsk et Moscou, qui « a radicalement changé l'environnement sécuritaire de l'Union européenne<sup>168</sup> ».

Pour ce faire, afin de remplir l'obligation et la responsabilité des États membres de sauvegarder la sécurité intérieure (art. 4 (2) TUE et 72 TFUE) ainsi que celle de l'espace Schengen (Code frontières Schengen), et compte tenu de la possibilité de déroger au respect des libertés fondamentales (art. 33 (2) de la Convention de Genève), la Commission reconnaît la possibilité de faire exception aux obligations découlant du droit primaire et dérivé de l'UE sur le fondement de l'art. 72 TFUE<sup>169</sup>, qui prévoit que « *le présent titre ne porte pas atteinte à l'exercice des*

---

<sup>163</sup> Commission européenne. Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil relative à la lutte contre les menaces hybrides résultant de l'instrumentalisation de la migration ainsi qu'au renforcement de la sécurité aux frontières extérieures de l'UE. COM(2024) 570 final. 11 décembre 2024.

<sup>164</sup> Ibid., p. 1.

<sup>165</sup> Ibid., p. 5.

<sup>166</sup> Ibid., p. 3.

<sup>167</sup> Pour une analyse plus approfondie, voir le Chapitre 2.

<sup>168</sup> Op. cit. COM(2024) 570 final. p. 6.

<sup>169</sup> Ibid., p. 7.

*responsabilités qui incombent aux États membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure*<sup>170</sup> ».

Par ailleurs, de telles mesures sont « susceptibles de porter gravement atteinte à des droits fondamentaux, tels que le droit d'asile et les garanties connexes, sous réserve du respect des exigences prévues à l'article 52 (1) de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne<sup>171</sup> ». Au-delà du caractère nécessaire et proportionnel, ces restrictions doivent répondre à des objectifs d'intérêt général de l'UE, parmi lesquelles figure la lutte contre l'instrumentalisation de la migration, expressément reconnue comme un objectif légitime et explicitement soutenue, au niveau politique, par les porte-parole du gouvernement polonais<sup>172</sup>.

### **3.3. L'aval de l'Union et ses dérives : suspension du droit d'asile dans un contexte d'instrumentalisation de la migration**

C'est donc dans le cadre d'une évolution progressive de la position des institutions européennes, notamment de la Commission en tant que gardienne des traités, que s'inscrit la possibilité pour les États membres de déroger, *de facto* comme *de jure*, à certaines obligations découlant du droit de l'Union ainsi qu'au droit international. Présentées comme nécessaires pour faire face à des situations d'instrumentalisation et à des impératifs de sécurité intérieure, ces dérogations participent toutefois à une fragilisation de l'effectivité du système européen et international de protection des libertés fondamentales.

Dans ce contexte, après avoir bénéficié d'un encadrement politique au niveau de l'Union pouvant être interprété comme une forme de légitimation indirecte, en février 2025, le gouvernement polonais a adopté un amendement à la loi relative à l'octroi de la protection aux étrangers, établissant un cadre juridique permettant la suspension temporaire (60 jours renouvelables) de l'accès à la protection internationale à la frontière biélorusse en cas d'instrumentalisation, tout en encadrant de manière implicite certaines pratiques de refoulement<sup>173</sup>.

Approuvée par le Parlement le 26 Mars 2025, cette suspension a été activée dès le lendemain<sup>174</sup> et renouvelée à plusieurs reprises<sup>175</sup>. Les exceptions prévues concernent les personnes considérées

---

<sup>170</sup> Art. 72 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

<sup>171</sup> Op. cit. COM(2024) 570 final. p. 7.

<sup>172</sup> TVP World. Poland to send back asylum seekers who cross eastern border illegally. 12 December 2024.

<sup>173</sup> Op. cit. Polish law restricting the right to asylum at borders.

<sup>174</sup> Forum Réfugiés. Pologne : une suspension du droit d'asile contraire au droit de l'Union européenne. 18 avril 2025.

<sup>175</sup> Commissioner for Human Rights of the Council of Europe. Letter addressed to the Minister of Interior of Poland. 1 April 2026. COMMHR/MOF/sf 067-2026 ; Chancellery of the Sejm. Voting No. 7 at the 35th meeting of the Sejm on 21-05-2025.

comme vulnérables, sur la base d'une évaluation réalisée principalement par les gardes-frontières<sup>176</sup>, l'Office national pour les étrangers ayant été écarté du processus décisionnel<sup>177</sup>.

D'un côté, cette évolution illustre l'ampleur de la marge de manœuvre laissée aux États membres dans le cadre défini au niveau de l'Union. De l'autre, sa mise en œuvre met en évidence les risques concrets liés à la consolidation d'une approche sécuritaire progressivement intégrée dans le discours et les instruments de l'UE, ayant trouvé dans la crise polono-biélorusse un facteur d'accélération.

Ces risques peuvent être analysés à trois niveaux complémentaires :

Premièrement, au niveau national, l'art. 56 (2) de la Constitution polonaise consacre le droit à la protection internationale comme un droit constitutionnel reconnu aux ressortissants de pays tiers présents sur le territoire<sup>178</sup>. Par ailleurs, l'art. 31 (3) prévoit que toute restriction aux droits et libertés constitutionnels doit être établie par une loi adoptée par le Parlement, et non par un acte du pouvoir exécutif, ce qui soulève des questions quant à la base normative des mesures adoptées<sup>179</sup>.

Deuxièmement, au niveau international, l'accès au territoire et aux procédures d'asile constitue une garantie essentielle pour l'évaluation individuelle de la vulnérabilité des réfugiés, ainsi que l'expertise des autorités chargées de l'examen<sup>180</sup>. Le principe de non-refoulement s'applique en toutes circonstances, y compris dans les contextes d'instrumentalisation ou de militarisation de la migration<sup>181</sup>. La formalisation de pratiques de refoulement expose ainsi les migrants à des risques de mauvais traitements ou de torture de la part des autorités biélorusses<sup>182</sup>, susceptibles d'engager la responsabilité des États au titre de l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (art. 3 CEDH) et du droit à la vie (art. 2 CEDH). En outre, l'absence de garanties procédurales claires soulève des interrogations quant à l'effectivité du droit à un recours juridictionnel<sup>183</sup>.

Troisièmement, au niveau européen, ces mesures soulèvent des questions de compatibilité avec le droit primaire, notamment la Charte, ainsi qu'avec le droit dérivé, y compris le Règlement (UE) 2024/1359 applicable à partir de juin 2026.

Il convient de souligner que, comme indiqué précédemment, les mécanismes de dérogations prévus par le PMA en cas d'instrumentalisation ont été conçus dans le respect des obligations

---

<sup>176</sup> Op. cit. Polish law restricting the right to asylum at borders.

<sup>177</sup> Helsinki Foundation for Human Rights. Position on the mechanisms of temporary and territorial restriction on the foreigner's right to apply for international protection in Poland. 28 March 2025.

<sup>178</sup> Ibidem.

<sup>179</sup> Ibidem.

<sup>180</sup> UNHCR. Comments and Observations on the draft law amending the Act on Granting Protection to Foreigners in the territory of the Republic of Poland. 12 December 2024.

<sup>181</sup> Ibidem.

<sup>182</sup> Human Rights Watch. Poland: Scrap Bill Suspending Right to Asylum. 19 February 2025.

<sup>183</sup> Op. cit. Polish law restricting the right to asylum at borders.

découlant du droit international<sup>184</sup> ; les tensions actuelles, donc, résultent principalement de l'extension de la marge d'appréciation laissée aux États membres dans l'identification des situations de sécurité, sans encadrement suffisamment précis au niveau de l'Union.

Dans cette perspective, et afin de justifier une utilisation élargie des mécanismes de dérogation, la définition de l'« instrumentalisation » retenue au niveau polonais apparaît plus extensive que celle établie au niveau de l'Union, incluant notamment certaines formes de comportements violents de la part des migrants<sup>185</sup>.

Enfin, il est particulièrement significatif que, dans le cadre d'une réponse à une question parlementaire relative à la compatibilité de cette loi avec le droit d'asile, ainsi qu'à la possibilité pour la Commission d'engager une procédure d'infraction contre la Pologne<sup>186</sup>, le Commissaire aux affaires intérieures ait renvoyé à la Communication de décembre 2024 comme élément de contextualisation de l'action polonaise, tout en réaffirmant le soutien de l'Union dans la lutte contre l'instrumentalisation de la migration opérée par la Biélorussie et la Russie<sup>187</sup>. Cette prise de position illustre, ainsi, la manière dont le cadre discursif et normatif de l'Union contribue indirectement à structurer les justifications avancées au niveau national, ainsi qu'à influencer sur la mise en balance entre impératifs sécuritaires et obligations en matière de garanties conventionnelles.

### **3.4. Tension entre impératifs sécuritaires et protection des droits fondamentaux à la lumière de la jurisprudence européenne**

Il convient dès lors de constater que cette évolution s'inscrit dans un véritable déplacement du cadre d'interprétation au sein de la Commission, en réponse aux dynamiques politiques portées par le gouvernement polonais à cause de sa crise frontalière avec Minsk. Dans ce contexte, l'invocation de l'art. 72 TFUE tend à être mobilisée comme fondement de justifications sécuritaires susceptibles de limiter l'application des garanties fondamentales.

En érigeant la protection de la sécurité intérieure en fondement autonome de dérogation au droit de l'Union, la Commission contribue ainsi à légitimer une lecture extensive de cette disposition. Une telle interprétation dépasse toutefois sa fonction initiale, traditionnellement conçue comme strictement exceptionnelle et encadrée par des conditions de nécessité et de proportionnalité

---

<sup>184</sup> Voir Chapitre 2.

<sup>185</sup> Op. cit. Polish law restricting the right to asylum at borders..

<sup>186</sup> European Parliament. Parliamentary question - E - 002972/2025. Polish law suspending the right to asylum. Question to the Commission - Juan Fernando López Aguilar (S&D). 17 July 2025.

<sup>187</sup> European Parliament. Parliamentary question - E - 002972/2025(ASW). Answer given by Mr Brunner on behalf of the European Commission. 10 October 2025.

particulièrement rigoureuses<sup>188</sup>. Dès lors, loin de constituer un simple ajustement contextuel, le recours à l’art. 72 TFUE apparaît comme un mécanisme permettant d’introduire, de manière indirecte, une forme d’exception sécuritaire que le législateur de l’Union n’avait pas formellement consacrée - ou n’était pas parvenu à consacrer - dans sa réponse initiale à la crise biélorusse et dans le cadre du PMA<sup>189</sup>. Les risques inhérents à cette approche seront examinés ci-après à la lumière de la jurisprudence des Cours européennes.

### Évaluation sur la base de la jurisprudence de la Cour de justice de l’UE

Compte tenu de l’absence de procédure d’infraction engagée à l’encontre de la Pologne, la situation en cause ne saurait être appréciée à partir d’une jurisprudence directement pertinente. Toutefois, au regard des similitudes factuelles et juridiques, il est possible de mobiliser certaines affaires de la Cour de justice (ci-après dénommée « la Cour ») afin d’évaluer dans quelles mesures l’approche sécuritaire désormais adoptée par l’ensemble de l’Union peut conduire à normaliser des pratiques susceptibles d’affecter les droits fondamentaux.

À cet égard, la Cour a rappelé de manière constante que l’art. 72 TFUE ne saurait être interprété comme une « exception générale » au droit européen, mais uniquement comme une disposition applicable dans des situations exceptionnelles, caractérisées par des menaces graves et réelles pour l’ordre public ou la sécurité intérieure<sup>190</sup>. En raison du caractère strict des conditions d’invocation de cet article, les tentatives des États membres de s’en prévaloir ont, dans la majorité des cas, été rejetées<sup>191</sup>. Deux arrêts apparaissent particulièrement pertinents dans le cadre du cas d’étude : *C-808/18, Commission c. Hongrie* et *C-72/22, M.A. c Valstybės sienos apsaugos tarnyba*.

Dans l’affaire *C-808/18*, la Commission a introduit un recours en manquement contre la Hongrie en raison des mesures adoptées à la suite de la crise migratoire de 2015. Celles-ci comprenaient notamment la restriction de l’accès à la procédure d’asile, la détention systématique des demandeurs et leur refoulement vers les zones frontalières, en violation du droit de l’Union<sup>192</sup>. La Hongrie invoquait l’art. 72 TFUE pour justifier ces mesures au nom de la protection de l’ordre public et de la sécurité intérieure. La Cour a toutefois rejeté cette argumentation, estimant que l’État membre

---

<sup>188</sup> Op. cit. COM(2024) 570 final.

<sup>189</sup> Thym, D. Does the Commission Cross the Rubicon? Legalising “Pushbacks” on the Basis of Article 72 TFEU. *FZAA Research Centre Immigration & Asylum Law*. Odysseus Network. 10 January 2025.

<sup>190</sup> European Parliamentary Research Service. Article 72 of the Treaty on the Functioning of the European Union. PE 775.867. July 2025.

<sup>191</sup> Ibidem.

<sup>192</sup> Court of Justice of the European Union. *European Commission v Hungary*. Case C-808/18. 17 December 2020.

n'avait pas démontré la nécessité de déroger aux obligations découlant des directives applicables en matière de procédure d'asile, de conditions de reception et de retour<sup>193</sup>.

Dans l'affaire *C-77/22*, relative à la Lituanie, la Cour a été saisie d'un renvoi préjudiciel concernant des mesures adoptées en réponse à la militarisation de la migration par la Biélorussie. Celles-ci prévoyaient notamment l'interdiction d'accéder à la procédure d'asile en cas de franchissement irrégulier de la frontière ainsi que la détention automatique des migrants<sup>194</sup>. La Cour a jugé ces mesures contraires au droit de l'Union, en soulignant que les États membres ne peuvent se soustraire à leurs obligations en invoquant un contexte exceptionnel sans démontrer le respect des exigences de nécessité et de proportionnalité, les instruments du droit dérivé étant en outre considérés comme suffisants pour gérer de telles situations<sup>195</sup>.

L'opinion de l'Avocat général Emiliou revêt, à cet égard, une importance particulière. Tout en reconnaissant les tensions existantes entre la protection de la sécurité intérieure et le respect des obligations en matière d'asile dans un contexte d'instrumentalisation de la migration, il rappelle que toute restriction fondée sur l'art. 72 TFUE doit respecter strictement le principe de nécessité et de proportionnalité *stricto sensu*<sup>196</sup>. Ainsi, l'interdiction d'accéder à la procédure d'asile porte atteinte au droit d'asile (art. 18 de la Charte) ; le refus d'examiner une demande en raison du franchissement irrégulier viole le principe de non-refoulement (art. 19 (2) de la Charte), avec des implications directes au regard de l'interdiction des traitements inhumains ou dégradants (art. 4 de la Charte et art. 3 CEDH) ; et la détention fondée uniquement sur l'irrégularité de l'entrée est incompatible avec le droit à la liberté (art. 6 de la Charte)<sup>197</sup>. De même, l'utilisation de la détention à des fins dissuasives - pour la Lituanie, afin d'éviter que d'autres migrants ne franchissent les frontières de l'espace Schengen - est contraire aux principes consacrés par la Convention de Genève<sup>198</sup>.

De plus, l'Avocat général met également en lumière le rôle des institutions européennes, dont les prises de position politiques ont pu être interprétées comme une forme de légitimation implicite des mesures adoptées par les États membres confrontés à des situations d'instrumentalisation perpétrées par Minsk<sup>199</sup>. À la lumière des évolutions récentes, notamment en Pologne, cette observation souligne le risque d'une interprétation à géométrie variable du droit d'asile.

---

<sup>193</sup> Ibidem.

<sup>194</sup> Court of Justice of the European Union. *M.A. v Valstybės sienos apsaugos tarnyba*. Case C-72/22 PPU. 04/02/2022 - 30/06/2022.

<sup>195</sup> Ibidem.

<sup>196</sup> Court of Justice of the European Union. Opinion of Advocate General Emiliou delivered on 2 June 2022. *M.A. v Valstybės sienos apsaugos tarnyba*. Case C-72/22 PPU.

<sup>197</sup> Ibid., p. 23-29.

<sup>198</sup> Ibidem.

<sup>199</sup> Ibid., p. 20-21.

En effet, alors même que la Commission avait, dans l'affaire hongroise, insisté sur la nécessité de garantir des conditions minimales d'accueil et un accès effectif à la procédure d'asile, les pratiques observées à la frontière polono-biélorusse - caractérisées par des refoulements répétés vers une zone dépourvue de garanties fondamentales - semblent difficilement conciliables avec ces exigences. Dans ce contexte, il apparaît particulièrement problématique que la Commission ait non seulement toléré, mais également soutenu, des mesures susceptibles de porter atteinte au droit d'asile, au principe de non-refoulement et à l'interdiction de la torture, dans des situations qualifiées d'« exceptionnelles » et découlant d'une tension géopolitique.

### Évaluation sur la base de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

Une telle évolution interroge profondément la cohérence de l'action de l'Union et la solidité des garanties offertes par l'ordre juridique européen, qui semble traverser l'une des périodes les plus difficiles de son existence.

À ce propos, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après dénommée « la Cour ») offre des éléments particulièrement pertinents pour évaluer la compatibilité des pratiques polonaises - tacitement soutenues par les institutions européennes - avec les obligations conventionnelles.

En particulier, le 12 février 2025, les trois affaires *R.A. c. Pologne, H.M.M. et Autres c. Lettonie* et *C.O.C.G. et Autres c. Lituanie* ont été entendues devant la Grande Chambre de la Cour. Ces trois affaires, qui s'ajoutent à plus de trente affaires pendantes devant la Cour, concernent la réponse de ces États membres de l'Union à l'« instrumentalisation de la migration » perpétrée par Minsk. La question principale sur laquelle la Cour doit se prononcer est celle de savoir si - et jusqu'à quel point - les impératifs de sécurité nationale peuvent permettre aux États signataires de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) de déroger aux garanties qu'elle protège, notamment dans des situations d'« attaque hybride »<sup>200</sup>. Autrement dit, il s'agit de déterminer si le contexte géopolitique peut justifier une modulation des obligations conventionnelles, ou si celles-ci conservent un caractère impératif, y compris en présence de phénomènes d'instrumentalisation<sup>201</sup>.

Toutes les requérants ont fait l'objet de refoulement entre les États membres de l'UE et la Biélorussie, mais les éléments factuels des trois affaires sont différents : le cas contre la Pologne

---

<sup>200</sup> Baranowska, G. What - if any - are the consequences of the “instrumentalization of migration” for human rights protection under the ECHR? A look at the arguments raised at the ECtHR Grand Chamber hearing on pushbacks to Belarus. *Strasbourg Observers*. 4 March 2025.

<sup>201</sup> Beuscher & al. The Claim of Hybrid Attacks. Balancing State Sovereignty and Migrants' Rights at the European Court of Human Rights. *Verfassungsblog*. 21 February 2025.

concerne 32 ressortissants afghans qui ont été forcés de rester pendant deux mois dans la forêt<sup>202</sup> ; le cas contre la Lettonie concerne 26 Irakiens, y compris des enfants, qui ont été détenus dans le pays<sup>203</sup> ; le cas contre la Lituanie concerne 4 ressortissants cubains faisant l'objet de traitements dégradants perpétrés par les gardes-frontières lituaniens<sup>204</sup>. Toutefois, elles ont été entendues lors d'une audience unique car les violations alléguées dans les trois affaires engagent les mêmes garanties : interdiction de la torture (art. 3 CEDH), interdiction des expulsions collectives d'étrangers (art. 4 du Prot. N°4 à la CEDH) et principe de non-refoulement (indirectement protégé par les deux articles sus-mentionnés, comme établi dans la jurisprudence de la Cour, notamment dans *Soering c. Royaume-Uni* ; *Hirsi Jamaa et Autres c. Italie* et *Saadi c. Italie*)<sup>205</sup>. De plus, les requérants ont souligné que, même si la CEDH reconnaît la possibilité de dérogation en cas d'état d'urgence (guerre ou danger public menaçant la vie de la nation), les trois États concernés ne l'ont pas invoquée<sup>206</sup>.

Face aux accusations, la Pologne, la Lituanie, la Lettonie et la Finlande - intervenant en leur soutien - se sont concentrées sur le « contexte exceptionnel » provoqué par l'« attaque hybride » biélorusse<sup>207</sup>. Ils se sont également appuyés sur le consensus en cours d'émergence au sein de l'Union européenne : l'introduction du phénomène d'instrumentalisation de la migration dans le Pacte sur la migration et l'asile (PMA) a été réitérée, ainsi que la Communication de la Commission de décembre 2024 sur la possibilité de déroger aux obligations en matière de droits de l'homme en invoquant l'Art. 72 TFUE<sup>208</sup>. Toutefois, à l'instar de l'Avocat général Emiliou dans l'arrêt *M.A. c. Valstybės sienos apsaugos tarnyba*<sup>209</sup>, le Juge Guyomar s'est concentré sur les évolutions récentes du cadre européen et les mesures nationales adoptées lors de l'état d'urgence, en soulignant l'incongruité de celles-ci avec les conclusions de la Cour de justice dans l'affaire contre la Lituanie<sup>210</sup>.

---

<sup>202</sup> Op. cit. Grand Chamber hearing in the case *R.A. and Others v. Poland*. Application no. 42120/21.

<sup>203</sup> European Court of Human Rights. Grand Chamber hearing in the case *H.M.M. and Others v. Latvia*. Application no. 42165/21. ECHR 041 (2025). 12 February 2025.

<sup>204</sup> European Court of Human Rights. Grand Chamber hearing in the case *C.O.C.G. and Others v. Lithuania*. Application no. 17764/22. ECHR 042 (2025). 12 February 2025.

<sup>205</sup> Stowarzyszenie Interwencji Prawnej. *R.A. and Others v. Poland - What's at Stake?* 19 February 2025 ; Op. cit. The Claim of Hybrid Attacks. Balancing State Sovereignty and Migrants' Rights at the European Court of Human Rights.

<sup>206</sup> Op. cit. What - if any - are the consequences of the "instrumentalization of migration" for human rights protection under the ECHR? ; Art. 15 de la Convention européenne des droits de l'homme.

<sup>207</sup> Op. cit. The Claim of Hybrid Attacks. Balancing State Sovereignty and Migrants' Rights at the European Court of Human Rights.

<sup>208</sup> Cour européenne des droits de l'homme. Audiences de Grande Chambre concernant la Lettonie, la Lituanie et la Pologne. 12 février 2025. Audience concernant la Lituanie : <https://vodmanager.coe.int/cedh/webcast/cedh/2025-02-12-3/fr>.

<sup>209</sup> Voir paragraphe précédent.

<sup>210</sup> Op. cit. Audience concernant la Lituanie : <https://vodmanager.coe.int/cedh/webcast/cedh/2025-02-12-3/fr>

En justifiant l'adoption de mesures restrictives contraires aux conclusions de la Cour de justice de 2022 avec la dégradation progressive de la situation à la frontière avec Minsk, les trois États ont également évoqué la possibilité d'élargir une exception déjà établie par l'arrêt *N.D. et N.T. c. Espagne* aux cas d'instrumentalisation. Dans ce cas, la Cour avait reconnu que le refoulement immédiat de migrants ayant franchi illégalement la frontière n'emporte pas, en soi, violation de l'interdiction des expulsions collectives (Art. 4 du Protocole n° 4 à la CEDH), lorsque les intéressés ont adopté un comportement violent à l'égard des forces de l'ordre - doctrine de « *culpable conduct* »<sup>211</sup>. Toutefois, cette conclusion est strictement conditionnée à l'existence de voies d'accès légales, réelles et effectives à la protection internationale<sup>212</sup>. La Cour souligne en effet que l'absence de telles voies priverait les individus de toute possibilité concrète d'exercer leur droit d'asile, rendant ainsi l'éloignement des migrants de la frontière incompatible avec la CEDH<sup>213</sup>.

Appliquée aux cas d'espèce, cette jurisprudence soulève des doutes sérieux quant à la conformité des mesures adoptées. En effet, en prenant le seul exemple de la Pologne, la suspension de l'accès à l'asile, combinée aux pratiques de refoulement systématique à la frontière biélorusse depuis 2021, semble précisément exclure l'existence de voies d'accès effectives à la protection internationale, même si la défense polonaise affirme le contraire<sup>214</sup>. Dès lors, loin de pouvoir être justifiées à la lumière de l'arrêt *N.D. et N.T. c. Espagne*, les pratiques polonaises apparaissent plutôt en contradiction avec les conditions mêmes posées par la Cour pour admettre la légalité de telles mesures<sup>215</sup>.

Le fait que les trois États membres concernés continuent de demander à la Cour une possibilité de déroger aux obligations en matière de droits de l'homme, notamment au principe de non-refoulement, sans pour autant activer l'art. 15 CEDH qui justifierait des exceptions, témoigne d'un risque qui peut sembler abstrait mais est de plus en plus réel : la volonté des États parties à la Convention d'établir une exception sécuritaire allant au-delà des limites reconnues, ce qu'ils ont déjà obtenu au niveau de l'Union avec la possibilité d'activer l'art. 72 TFUE en cas d'instrumentalisation. Une telle évolution, si elle était consacrée également au sein de cette Cour,

---

<sup>211</sup> Cour européenne des droits de l'homme. Case of N.D. and N.T. v. Spain. Applications nos. 8675/15 and 8697/15. § 193. 13 February 2020.

<sup>212</sup> Ibidem.

<sup>213</sup> Ibid., §201.

<sup>214</sup> Cour européenne des droits de l'homme. Audiences de Grande Chambre concernant la Lettonie, la Lituanie et la Pologne. 12 février 2025. Audience concernant la Pologne : <https://vodmanager.coe.int/cedh/webcast/cedh/2025-02-12-1/fr>.

<sup>215</sup> Ganty, S. Ancite-Jepifanova, A. And Kochenov, D. EU Lawlessness Law at the EU-Belarus Border: Torture and Dehumanisation Excused by "Instrumentalisation". In *Hague Journal on the Rule of Law*. 1 August 2024.

entraînerait une redéfinition de l'équilibre entre contrôle des frontières et protection des garanties conventionnelles.

Comme l'a souligné le Commissaire Michael O'Flaherty devant la Grande Chambre, si les défis liés aux arrivées irrégulières et au contexte géopolitique ne doivent pas être minimisés, ils ne sauraient pour autant justifier des atteintes à des droits protégés de manière absolue par la Convention, au risque d'instaurer un « *human rights exceptionalism* »<sup>216</sup>. Cette position met en évidence une limite fondamentale : l'instrumentalisation de la migration ne saurait conduire à un abaissement du niveau de protection des garanties conventionnelles.

En attendant la décision finale de la Cour sur les affaires *R.A. c. Pologne, H.M.M. et Autres c. Lettonie et C.O.C.G. et Autres c. Lituanie*, susceptible de bouleverser l'avenir des politiques migratoires européennes, il semblerait que la mise en garde du Commissaire n'ait pas été prise en considération par les États concernés.

En fait, le Premier ministre de la Pologne, à l'instar de huit autres homologues des États membres de l'UE (dont la Lituanie et Lettonie), a signé une lettre adressée au Conseil de l'Europe demandant une ré-interprétation de la CEDH à la lumière des menaces et des défis migratoires récents, également afin de « *be able to take effective steps to counter hostile states that are trying to use our values and rights against us [...] by instrumentalizing migrants at our borders* »<sup>217</sup>. Cette lettre a jeté les bases de l'élargissement de la proposition à d'autres États, ce qui a abouti à la déclaration commune de décembre 2025 adoptée lors de la Conférence des ministres de la justice du Conseil de l'Europe<sup>218</sup>. Cette dernière souligne la nécessité de trouver un nouvel équilibre entre protection des droits des migrants et sauvegarde de la sécurité intérieure et frontalière, y compris dans des situations de tensions géopolitiques pouvant entraîner l'instrumentalisation de la migration, et plaide en faveur d'une plus grande marge d'appréciation des États<sup>219</sup>.

Le risque intrinsèque de cette logique, partagée par la majorité des États membres de l'Union - et par ses institutions -, est que, en rendant permanentes des dérogations initialement conçues pour des

---

<sup>216</sup> Council of Europe. Oral Intervention before the Grand Chamber in the case of *C.O.C.G. and Others v. Lithuania*. Application no. 17764/22 by Michael O'Flaherty. 12 February 2025.

Le concept de « *human rights exceptionalism* » renvoie à la création d'exceptions implicites aux droits de l'homme fondées sur des arguments sécuritaires.

<sup>217</sup> Governo.it. Letter to the Council of Europe from the Prime Minister of Denmark, President of the Council of Ministers of the Italian Republic, Federal Chancellor of Austria, Prime Minister of Belgium, Prime Minister of the Czech Republic, Prime Minister of Estonia, Prime Minister of Latvia, President of the Republic of Lithuania, Prime Minister of the Republic of Poland. 22 May 2025.

<sup>218</sup> Tigroudja, H. Stop Blaming the Migrants: The Chisinau Process as the Symptom of a Global Pushback against Otherness. *ECHR Blog*. 6 May 2026.

<sup>219</sup> Joint Statement delivered to the Conference of Ministers of Justice of the Council of Europe. 10 December 2025.

contextes de crise exceptionnelle, les migrants arrivant aux frontières européennes soient systématiquement appréhendés comme une menace à la sécurité et les valeurs nationales<sup>220</sup>.

---

<sup>220</sup> Op. cit. Stop Blaming the Migrants: The Chisinau Process as the Symptom of a Global Pushback against Otherness.

## Conclusion

L'analyse menée vise à mettre en évidence une évolution significative de la gouvernance migratoire de l'UE, marquée par une mise en œuvre croissante des logiques sécuritaires qui imprègnent depuis plusieurs décennies les discours et les politiques initiés par les institutions européennes.

Dans ce cadre, la crise polono-biélorusse a révélé la manière dont l'instrumentalisation de la migration peut constituer un levier permettant à l'Union, en particulier à la Commission, ainsi qu'à ses États membres, de normaliser le recours à des mécanismes dérogatoires en matière d'asile.

Si ces pratiques demeurent formellement encadrées par des références aux principes de nécessité, de proportionnalité et de respect des garanties conventionnelles lors qu'elles sont incluses dans le Pacte sur la migration et l'asile (PMA), il apparaît que l'Union tend désormais à accorder des marges de manœuvre accrues à ses États membres, en leur transférant une partie significative de la responsabilité - politique et juridique - des éventuelles violations susceptibles d'en découler.

Dans cette perspective, loin de constituer une réponse purement conjoncturelle, ces évolutions suggèrent l'émergence d'un modèle de gouvernance dans lequel l'exception tend progressivement à se stabiliser, brouillant ainsi la frontière entre gestion de crise et transformation structurelle du régime juridique d'asile, dans un contexte international en constante mutation.

C'est dans ce cadre que la crise polono-biélorusse apparaît effectivement comme un catalyseur des dynamiques à l'œuvre, en contribuant à la normalisation de pratiques autrefois présentées comme temporaires et à une réduction corrélative des garanties offertes aux migrants, au profit du renforcement des contrôles aux frontières extérieures<sup>221</sup>. Si, d'un côté, les règlements inclus dans le PMA, notamment le règlement (UE) 2024/1359, témoignent d'un abaissement des obligations des États membres en cas d'instrumentalisation - « *softification* » -, de l'autre, la communication de la Commission de décembre 2024 ouvre la possibilité, pour ces mêmes États, de déroger à leur obligations en matière de droits fondamentaux au moyen de l'art. 72 TFUE afin de répondre à un phénomène d'instrumentalisation, les mesures précédemment adoptées pouvant s'avérer insuffisantes face à la même situation - « *lawification* ».

Tout cela montre comment, dans un contexte de fortes tensions géopolitiques, le risque intrinsèque de cette logique est de ne jamais fixer une limite aux dérogations possibles, faisant

---

<sup>221</sup> Balleix, C. Enjeux et défis de la politique migratoire européenne. *Les sens du droit*. Éditions Dalloz. 2022.

entrer l'Union dans un état de « *permanent exceptionalism*<sup>222</sup> », contraire aux valeurs et principes qu'elle devrait protéger.

---

<sup>222</sup> Neil, A. Exceptionalism and the Politics of Counter-Terrorism. In Op. cit. The “Crisification” of Migration Law: Insights from the EU External Borders.

## **Bibliographie et sources mobilisées**

### **Liste des sources**

#### **1. Sources secondaires**

- Outils informatiques : bases de données juridiques (EUR-Lex, HUDOC, InfoCuria, Gov.pl (site officiel du gouvernement polonais)) ; logiciel de gestion bibliographique (Zotero) ; plateformes d'expertise juridique (Odysseus Network, ASGI, EU Law Analysis) ; bibliothèques numériques et bases de données académiques (JSTOR, Google Scholar, Cairn.info, DIAL@UCLouvain).
- Démarches spécifiques : consultation d'archives parlementaires en ligne ; recherches de publications en libre accès ; demande d'accès à certains rapports ou articles scientifiques, ; consultation de bases de données jurisprudentielles des cours internationales ; consultation du cadre légal polonais via le site officiel du gouvernement polonais.

#### **2. Documents officiels**

- Sélections des textes : lois adoptées par le Parlement polonais en relation avec la crise migratoire à sa frontière ; règlements, directives et communications de l'UE relatifs à la gestion des frontières, aux situations d'instrumentalisation de la migration et aux droits d'asile ; jurisprudence de la Cour de justice et de la CEDH pour les violations des obligations internationales et européennes commises par la Pologne en matière de droits de réfugiés.
- Sources : Gov.pl pour les informations sur le cadre juridique polonais et les démarches politiques (en anglais) ; EUR-Lex pour les textes officiels de l'UE ; HUDOC pour la jurisprudence de la CEDH ; InfoCuria pour la jurisprudence de la CJ ; site des institutions européennes pour les conclusions et communiqués ; SEAE pour les rapports bilatéraux UE-Biélorussie ; rapports du HCR, du Conseil de l'Europe et d'autres ONG pour les données de terrain ; Agence Europe pour les informations sur les évolutions politiques au sein du Conseil, du Conseil européen et du Parlement européen.
- Critères de sélection : pertinence pour l'analyse de la crise 2021 ; importance pour l'évolution du cadre juridique européen ; pertinence pour le cas de la Pologne comme étude empirique.

#### **3. Autres sources**

- Données statistiques sur les flux migratoires fournies par Eurostat et Statista, informations publiées par Euronews, Notes from Poland et InfoMigrants.

- Articles de presse (Politico, Le Monde, Agence Europe, Euronews, EUobserver, The Guardian, Independent, BBC News).
- Rapports et enquêtes d'ONG et associations humanitaires (Amnesty International, Oxfam, Egala, Croix Rouge, France Terre d'Asile).
- Analyses de think tanks ou de réseaux spécialisées dans la politique migratoire et d'asile européenne ou dans la gestion de ses frontières extérieures (ECRE, Odysseus Network, Institut Jacques Delors, ASGI, Verfassungsblog, Strasbourg Observers).

## Liste des références

Agence Europe. European Parliament in turn examines instrumentalisation of migration, final piece in “Pact on Migration and Asylum”. 28 November 2023.

Agence Europe. Magnus Brunner remains silent on ‘return hubs’, but opens door to further action on instrumentalisation of migration. 23 October 2024.

Amnesty International. Bélarus, l’injustice qui frappe Raman Pratasevich et Sofia Sapega persiste. 25 juin 2021.

Amnesty International. Pologne. L’état d’urgence risque d’aggraver la situation déjà difficile de 32 personnes en quête d’asile bloquées à la frontière. 2 septembre 2021.

Andrade, P. G. Cooperation with third countries within the EU legislative reform on migration and asylum. In *Asylum, EU Institutions, Third Countries*. Odysseus Network. September 2024.

Andrade, P. G. EU cooperation on migration with partner countries within the New Pact: new instruments for a new paradigm? In *EU External Relations, New Pact on Migration and Asylum, Third Countries*. Odysseus Network. 8 December 2020.

Balleix, C. Enjeux et défis de la politique migratoire européenne. *Les sens du droit*. Éditions Dalloz. 2022.

Baranowska, G. What - if any - are the consequences of the “instrumentalization of migration” for human rights protection under the ECHR? A look at the arguments raised at the ECtHR Grand Chamber hearing on pushbacks to Belarus. *Strasbourg Observers*. 4 March 2025.

Basilien-Gainche, M.L. Green Border, quand la forêt devient frontière : la réalité européenne des pushbacks. Réflexions à partir du film de Agnieszka Holland (2023). « *Droit et Culture pop* ». Novembre 2025.

Bayman, D. & Waxman, M. The Dynamics of Coercion: American Foreign Policy and the Limits of Military Might. *Cambridge University Press*. 2002.

BBC. Poland to build Belarus border wall to block migrant influx. 29 October 2021.

Bermejo, R. Migration and Security in the EU: Back to Fortress Europe? *Journal of Contemporary European Research*. 5 (2). 2009.

Beuscher & al. The Claim of Hybrid Attacks. Balancing State Sovereignty and Migrants' Rights at the European Court of Human Rights. *Verfassungsblog*. 21 February 2025.

Boin, A. & al. The Politics of Crisis Management. *Cambridge University Press*. 2016.

Brouwer & Evelien. The European Commission's legislative proposals in the New Pact on Migration and Asylum. *Study requested by the LIBE Committee. Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs*. Directorate-General for Internal Policies. PE 697.130 - July 2021.

Brzezinski, B. Poland accused of brutality as Belarus border crackdown escalates. *Politico*. 18 March 2025.

Candidate for President of the European Commission Ursula von der Leyen. A Union that Strives for More. My Agenda for Europe, By Candidate for President of the European Commission Ursula von der Leyen. *Political Guidelines for the Next European Commission 2019-2024*.

Carlier, J, et Frasca, E. Chroniques de droit européen des migrations. *Journal de droit européen*. 2022.

Carrera, S. Walling off Responsibility ? The Pushbacks at the EU External Borders with Belarus, *CEPS Policy Insight*, No. 18, Bruxelles. 2021.

Chancellery of the Prime Minister Republic of Poland. Taking back control, ensuring security. 12 October 2024. <https://www.gov.pl/web/primeminister/taking-back-control-ensuring-security>

Chancellery of the Sejm. Voting No. 7 at the 35th meeting of the Sejm on 21-05-2025.

Chetail, V. L'instrumentalisation des migrations et la tentation de l'état d'urgence permanent : le droit européen d'asile en question. *Annuaire français de droit international*, 67. 2021.

Chetail, V. Responsabilité internationale et flux migratoires : le droit international à l'épreuve des Etats de transit. *Migrations et droit internationale, Colloque de la Société française pour le droit international*. Pedone. Paris, 2022.

Ciensi, J. The politics behind Poland's border crisis. *Politico*. 9 November 2021.

Collier, D. Understanding Process Tracing. *Political Science and Politics*. 44(4). University of California, Berkeley. 2011.

Commission européenne. Communication conjointe au Parlement Européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : réagir à l'instrumentalisation étatique des migrants à la frontière extérieure de l'UE. JOIN(2021) 32 final. 23 novembre 2021.

Commission européenne. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Un plan d'action renouvelé de l'UE contre le trafic de migrants (2021-2025). COM(2021) 591 final. 29 septembre 2021.

Commission européenne. Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil relative à la lutte contre les menaces hybrides résultant de l'instrumentalisation de la migration ainsi qu'au renforcement de la sécurité aux frontières extérieures de l'UE. COM(2024) 570 final. 11 décembre 2024.

Commission européenne. Communication de la Commission sur un Plan d'action renouvelé de l'UE contre le trafic de migrants (2021-2025). COM(2021) 591 final. Bruxelles. 29 septembre 2021.

Commission européenne. Discours sur l'état de l'Union 2021 de la présidente Von der Leyen. Strasbourg. 15 septembre 2021.

Commission européenne. Proposition de Décision du Conseil relative à des mesures provisoires d'urgence en faveur de la Lettonie, de la Lituanie et de la Pologne. COM(2021) 752 final. 1 décembre 2021.

Commission européenne. Proposition de Décision du Conseil relative à la suspension partielle de l'application de l'accord entre l'Union européenne et la République de Biélorussie visant à faciliter la délivrance de visas. COM(2021) 612 final. 29 septembre 2021.

Commission européenne. Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2016/399 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes. COM(2021) 891 final. 14 décembre 2021.

Commission européenne. Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil visant à faire face aux situations d'instrumentalisation dans les domaines de la migration et de l'asile. COM(2021) 890 final. 14 décembre 2021.

Commissioner for Human Rights of the Council of Europe. Letter addressed to the Minister of Interior of Poland. 1 April 2026. COMMHR/MOF/sf 067-2026.

Conseil de l'Union européenne. Biélorussie : déclaration du haut représentant, au nom de l'Union européenne, sur le troisième anniversaire de l'élection présidentielle frauduleuse. Communiqué de presse, 605/23. 08 août 2023.

Conseil de l'Union européenne. Le Conseil et le Parlement européen parviennent à une avancée dans la réforme du système d'asile et de migration de l'UE. 20 décembre 2023.

Conseil de l'Union européenne. Partenariat oriental et approfondissements sur la Biélorussie.

Conseil de l'Europe. Etat des signatures et ratifications du traité 118. *Bureau des Traités*. Situation au 14 mai 2026.

Conseil européen. Conclusions adoptées par le Conseil européen. CEUCO/17/21, CO EUR 15. 21 et 22 octobre 2021.

Conseil européen. Réunion du Conseil européen - Conclusions. EUCO 25/24. 17 octobre 2024.

Council of Europe. Commissioner calls for immediate access of international and national human rights actors and media to Poland's border with Belarus to end human suffering and violations of human rights. 19 November 2021.

Council of Europe. Oral Intervention before the Grand Chamber in the case of C.O.C.G. and Others v. Lithuania. Application no. 17764/22 by Michael O'Flaherty. 12 February 2025.

Council of the European Union. Belarus' involvement in Russia's war of aggression against Ukraine: new EU restrictive measures target trade, services, transport and anti-circumvention. Press Release 594/24. 2024.

Council of the European Union. Council Conclusions on Belarus adopted by the Council of the Foreign Affairs on 12 October 2020. 11661/20. CFSP/PESC 82.

Council of the European Union. Council Decision (CFSP) 2021/908 amending Decision 2012/642/CFSP concerning restrictive measures in view of the situation in Belarus. 04 April 2024.

Council of the European Union. Council Implementing Regulation (EU) 2022/876 implementing Article 8a(1) of Regulation (EC) No 765/2006 concerning restrictive measures in view of the situation in Belarus and the involvement of Belarus in the Russian aggression against Ukraine. Official Journal of the European Union. 3 June 2022.

Cour européenne des droits de l'homme. Audiences de Grande Chambre concernant la Lettonie, la Lituanie et la Pologne. 12 février 2025.

Cour européenne des droits de l'homme. Case of N.D. and N.T. v. Spain. Applications nos. 8675/15 and 8697/15. § 193. 13 February 2020.

Court of Justice of the European Union. European Commission v Hungary. Case C-808/18. 17 December 2020.

Court of Justice of the European Union. M.A. v Valstybės sienos apsaugos tarnyba. Case C-72/22 PPU. 04/02/2022 - 30 June 2022.

Court of Justice of the European Union. Opinion of Advocate General Emiliou delivered on 2 June 2022. M.A. v Valstybės sienos apsaugos tarnyba. Case C-72/22 PPU.

Croix-Rouge de Belgique. Migrants à la frontière polonaise : des actions doivent être prises pour éviter de nouveaux décès. 17 novembre 2021.

Déclaration de la Présidente Von der Leyen sur de nouvelles mesures visant à répondre à l'invasion de l'Ukraine par la Russie. STATEMENT/22/1441. 27 février 2022.

Décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, au sens de l'Article 5 de la directive 2001/55/CE et ayant pour effet d'introduire une protection temporaire. 4 mars 2022.

Deveaux-Morcel, A. Le droit contre le droit. Le “lawfare” ou les usages stratégiques de la norme. *Géococonfluences*. Septembre 2025.

Duez, D. & Piquet, A. De l'approche ‘hotspot’ au Pacte sur la Migration et l'Asile : l'Institutionnalisation d'un nouvel humanitarisme européen. In *Archives de Politique Criminelle*, 1(46). 2024.

DW.com. Poland says Belarus “fully” controls migrants convoy. 11 November 2021.

ECRE & AIDA. Seeking refuge in Poland: a Fact-Finding Report on Access to Asylum and Reception Conditions for Asylum Seekers. April 2023.

ECRE. Comments on the Regulation of the European Parliament and of the Council addressing situations of crisis and force majeure in the field of migration and asylum and amending regulation (EU) 2021/1147. 2024.

ECRE. ECRE Reaction : No Majority for Instrumentalisation Regulation. 8 December 2022.

ECRE. Joint Statement: NGOs call on Member States: Agreeing on the Instrumentalisation Regulation will be the Final Blow to a COMMON European Asylum System (CEAS) in Europe. 8 September 2022.

ECRE. Poland: Parliament approves “legalization” of pushbacks, Council of Ministers adopt bill to construct border wall, another life is lost at border with Belarus. 15 October 2021.

Edwards, A. Temporary Protection, Derogation and the 1951 Refugee Convention. *Melbourne Journal of International Law*, 13(2). 2012.

El Qadim, N. Les politiques migratoires européennes : à la recherche d’un impossible compromis ? *Migrations Société*, 4(186). Editions Centres d’information et d’études sur les migrations internationales. 2021.

Euronews. Migrants piégés au Bélarus : “une instrumentalisation cynique qui ne réussira pas”. 12 novembre 2021.

European Commission. Commissioner Johansson video message to the EMN annual conference. 5 October 2021.

European Commission. Proposal for a Council Decision on provisional emergency measures for the benefit of Latvia, Lithuania and Poland. COM(2021) 752 final. Brussels. 1 December 2021.

European Council. European Council conclusions on Belarus. Conclusions 395/21. 24 May 2021.

European Court of Human Rights. Grand Chamber hearing in the case C.O.C.G. and Others v. Lithuania. Application no. 17764/22. ECHR 042 (2025). 12 February 2025.

European Court of Human Rights. Grand Chamber hearing in the case H.M.M. and Others v. Latvia. Application no. 42165/21. ECHR 041 (2025). 12 February 2025.

European Court of Human Rights. Grand Chamber hearing in the case R.A. and Others v. Poland. Application no. 42120/21. ECHR 040 (2025). 12 February 2025.

European External Action Service. Belarus: Fourth meeting of the Consultative Group with democratic forces and civil society held in Brussels. 2024.

European Parliament. Crisis and Force Majeur Regulation - Q3 2020. Legislative train.

European Parliament. Opening Statement by Ylva Johansson, European Commissioner, on the situation in Belarus after one year of protests and their violent repression, extract from the plenary session of the EP. Strasbourg, 5 October 2021.

European Parliament. Parliamentary question - E - 002972/2025(ASW). Answer given by Mr Brunner on behalf of the European Commission. 10 October 2025.

European Parliament. Parliamentary question - E - 002972/2025. Polish law suspending the right to asylum. Question to the Commission - Juan Fernando López Aguilar (S&D). 17 July 2025.

European Parliament. Parliamentary question - E-005077/2021: Funding of border walls. 11 November 2021.

European Parliamentary Research Service. Article 72 of the Treaty on the Functioning of the European Union. PE 775.867. July 2025.

European Parliamentary Research Service (EPRS). Proposal for a regulation addressing situations of instrumentalisation in the field of migration and asylum. Substitute impact assessment. PE 753.156. October 2023.

European Union. A Strategic Compass for Security and Defence. 2022.

Facchini, G. Border and violence: the struggle for people on the move's rights between Poland and Belarus. *Melting Pot Europa*. 2 September 2024.

Ferrara, R. When numbers lie: the limits of the 20% rule in the EU Asylum Procedures Regulation. *European Law Blog*. November 2025.

Fillon, T. La Pologne utilise la crise migratoire avec la Biélorussie comme une aubaine. *France24*. 15 novembre 2021.

Forum Réfugiés. Pologne : une suspension du droit d'asile contraire au droit de l'Union européenne. 18 avril 2025.

France Terre d'Asile. At the border between Belarus and the European Union: pushbacks, militarisation, and repression policy. External borders: a fortress Europe? *European Insights*. 5 March 2025.

Gaillard, B., Lequeux, V. & Bachler, E. Qu'est-ce que le Pacte européen sur la migration et l'asile ? *Toute l'Europe*. 10 Avril 2025.

Ganty, S. Ancite-Jepifanova, A. And Kochenov, D. EU Lawlessness Law at the EU-Belarus Border: Torture and Dehumanisation Excused by “Instrumentalisation”. In *Hague Journal on the Rule of Law*. 1 August 2024.

Gavin, G. & Kosc, W. EU faces migration rebellion as Poland vows to block asylum-seekers. *Politico*. 14 October 2024.

Gavin, G. EU warns Poland over bombshell plan to suspend asylum claims. *Politico*. 14 October 2024.

Gavin, G. Poland to suspend right to asylum as “hybrid war” escalates on Belarus border. *Politico*. 12 October 2024.

Gerbaudo, M. The European Commission's Instrumentalisation Strategy: Normalizing Border Procedures and de facto Detention. *European Papers*, 7(2). European Forum. 2 October 2022.

Górczyńska, M. Legal Analysis of the Situation on the Polish-Belarusian Border Situation. *Helsinki Foundation for Human Rights*. 2021.

Governo.it. Letter to the Council of Europe from the Prime Minister of Denmark, President of the Council of Ministers of the Italian Republic, Federal Chancellor of Austria, Prime Minister of Belgium, Prime Minister of the Czech Republic, Prime Minister of Estonia, Prime Minister of Latvia, President of the Republic of Lithuania, Prime Minister of the Republic of Poland. 22 May 2025.

Greenhill, K. Weapons of Mass Migration: Forced Displacement as an Instrument of Coercion. *Strategic Insights*, 9(1). 2010.

Greenhill, K. When Migrants Become Weapons. *Foreign Affairs*, 101(2). *Council on Foreign Affairs*. March-April 2022.

Guiradon, V. & Joppke, C. Controlling a new migration world. *London Routledge*. 2001.

HCR. UNHCR Observations on the Draft Law amending the Act on Foreigners and the Act on Granting Protection to Foreigners in the territory of the Republic of Poland (UD265). 2021.

Helsinki Foundation for Human Rights. Position on the mechanisms of temporary and territorial restriction on the foreigner's right to apply for international protection in Poland. 28 March 2025.

Hervouet, R. La Biélorussie de Loukachenko, dernière dictature d'Europe. *Revue Française de Science Politique*, 63(3/4). 2013.

Hollifield, J. Migration and International Relations: Cooperation and Control in the European Community. *International Migration Review*, 26(2). 1992.

Human Rights Watch. Poland: Brutal Pushbacks at Belarus Border. 10 December 2024 ; European Union Agency for Fundamental Rights. Countering the instrumentalisation of migrants and refugees and respecting fundamental rights. FRA position paper - 2/2025. 23 July 2025.

Human Rights Watch. Poland: Scrap Bill Suspending Right to Asylum. 19 February 2025.

Huysmans, J. The European Union and the Securization of Migration. *Journal of Common Market Studies*, 38(5). 2000.

Huysmans, J. The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU. *London Routledge*. 2006.

Independent. Poland says it will build \$400m border wall to stop Belarus "weaponizing" refugees. 14 October 2021.

IOM and UNHCR. IOM and UNHCR Shocked and Dismayed by Deaths Near Belarus-Poland Border. 21 September 2021.

Joint Statement delivered to the Conference of Ministers of Justice of the Council of Europe. 10 December 2025.

Karmanau, Y. Defiant Belarus Leader slams EU Sanctions on Plane Diversion. *AP News*. 26 mai 2021.

La Cimade. Décryptage du pacte européen sur la migration et l'asile. 27 Juin 2024.

Lang, G. I. Instrumentalisation of Migrants: It is Necessary to Act, but How? In *Migration, New Pact on Migration and Asylum*. Odysseus Network. 15 October 2024.

Lee, S. China's 'Three Warfares': Origins, Applications, and Organizations. *Journal of Strategic Studies*. February 2014.

Letter to the Vice-President of the European Commission and to the Commissioner for Home Affairs. Adaptation of the EU legal framework to new realities. *Politico*. 7 October 2021.

Lubinski, P. Hybrid Warfare or Hybrid Threat - The Weaponization of Migration as an Example of the Use of Lawfare - Case Study of Poland. *Pedagogical University of Krakow*, 51(1). 2022.

Meltem, I. C. Navigating the Labyrinth of Derogations: a Critical Look at the Crisis Regulation. *Odysseus Network*. 10 June 2024.

Mikolajczyk, B. Polish law restricting the right to asylum at borders. *EU Immigration and Asylum Law and Policy*. Odysseus Network. 3 July 2025.

Ministry of foreign affairs of the Republic of Belarus. Agreement between the Republic of Belarus and the Russian Federation on mutual recognition of visas enters into force. 10 January 2025.

Moreno-Lax, V. The “Crisification” of Migration Law: Insights from the EU External Borders. *The Oxford Handbook of Comparative Immigration Law*. Oxford University Press. 2023.

Nations Unies. Convention relative au statut des réfugiés de 1951, Article 33, paragraphe 2.

ONU. Frontière Bélarus-Pologne : l’ONU réitère son appel pour la protection des droits des migrants et réfugiés. 12 novembre 2021.

ONU. Les conditions de vie des migrants à la frontière entre l’UE et le Bélarus sont préoccupantes (OIM). 6 septembre 2021.

OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights. Urgent opinion on draft amendments to the aliens act and the act on granting protection to aliens on the territory of the Republic of Poland and ministerial regulation on temporary suspension of border traffic at certain border crossings. 10 September 2021.

Oxfam & Egala. Brutal Barriers. Pushbacks, violence and the violation of human rights on the Poland-Belarus border. 18 March 2025.

Palier, B. Process tracing. *Dictionnaire des politiques publiques*. Presses de Sciences Po. 2019.

Parfait, M. Instrumentalisation de la migration : assurer un continuum sécuritaire dans la fabrique des politiques migratoires européennes. *Environnements et migrations*. E-migrinter. 2025. <https://doi.org/10.4000/13r3a>

Patryk Jaki. Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs. Draft Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council addressing situations of instrumentalisation in the field of migration and asylum. COM2021/0890 . 2021/0427(COD).

Peers, Steve. Temporary Protection for Ukrainians in the EU? Q and A. *EU Law Analysis*. 27 February 2022.

Pietrzak, T. The Instrumentalisation of Migrants at the Poland-Belarus Border. *Medea*. Association for Juridicial Studies on Immigration. December 2025.

Polska Agencja Prasowa. Poland's migration policy to include temporary halt to right of asylum. 12 October 2024.

President of the Republic of Poland. Joint Statement of the Prime Ministers of Poland, Lithuania, Latvia and Estonia on the hybrid attack on the Borders by Belarus. 23 August 2021.

President of the Republic of Poland. President: Poland defends Nato, EU borders from Minsk's hybrid attack. 5-6 October 2021.

Putnam, R. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organizations*, 42(3). 1988.

Ramirez, L. L'exception biélorusse. Enquête sur un État social inflexible. *Éditions Delga*. 2024.

Rasche, L. The instrumentalisation of Migration. How should the EU respond? *Hertie School, Jacques Delors Centre*. 16 December 2022.

Règlement d'exécution (UE) 2020/1387 du Conseil du 2 octobre 2020 mettant en œuvre l'article 8 bis, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 765/2006 concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Biélorussie.

Règlement (UE) 2024/1348 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE.

Règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen). 9.3.2016.

Reuters. Poland passes legislation allowing migrants pushbacks at border. 14 October 2021.

Sadiq, M. Poland-Belarus border crisis: water cannon and teargas fired at migrants - video report. *The Guardian*. 16 November 2021.

Sanderson, S. Poland plans to temporarily suspend asylum “within weeks”. *InfoMigrants*. 16 October 2024.

Sarkar, A.R. Poland says it will build \$400m border wall to stop Belarus “weaponizing” refugees. *Independent*. 14 October 2021.

Sari, A. Instrumentalized Migration and the Belarus Crisis: Strategies of Legal Coercion. *Hybrid CoE*. Paper 17. 2023.

Sas, A. Number of Attempts to Illegally Cross the Polish-Belarusian Border in Poland from August 2021 to January 2024. *Statista*.

Seeger, M. & Sellnow, T. Narratives of Crises: Telling Stories of Ruin and Renewal. *Stanford University Press*. 2016.

Slavicek, M. Crise des migrants : que se passe-t-il à la frontière entre la Pologne et la Biélorussie ? *Le Monde*. 10 novembre 2021.

State Watch. Council seeks to water down human rights safeguards in migration “instrumentalisation” rules. 17 November 2022.

Stowarzyszenie Interwencji Prawnej. R.A. and Others v. Poland - What’s at Stake? 19 February 2025.

Stroobants, J.P. Pologne : la gestion des demandeurs d’asile montrée du doigt. *Le Monde*. 11 février 2022.

Thym, D. Does the Commission Cross the Rubicon? Legalising “Pushbacks” on the Basis of Article 72 TFEU. *FZAA Research Centre Immigration & Asylum Law*. Odysseus Network. 10 January 2025.

Tigroudja, H. Stop Blaming the Migrants: The Chisinau Process as the Symptom of a Global Pushback against Otherness. *ECHR Blog*. 6 May 2026.

Tondo, L. Migrants face “desperate situation” at Poland-Belarus border. *The Guardian*. 9 September 2021.

TVP World. Poland to send back asylum seekers who cross eastern border illegally. 12 December 2024.

UNHCR. Comments and Observations on the draft law amending the Act on Granting Protection to Foreigners in the territory of the Republic of Poland. 12 December 2024.

UNHCR. UNHCR observations on the draft law amending the Act on Foreigners and the Act on Granting Protection to Foreigners in the territory of the Republic of Poland (UD265).

Weiner, M. Security, Stability and International Migration. In *International Security*, 17(3). 1993.

Westendarp, L. Poland plans border wall with Belarus. *Politico*. 12 October 2021.

Zakharova, O. & Krawczyk, N. Instrumentalisation of migration on the border of Belarus and the European Union: an illustration of interconnectedness of the OSCE human and military-political security dimensions. *Civic Solidarity*. April 2025.