

**Bruxelles, le 12 novembre 2025
(OR. en)**

**15196/25
ADD 1**

**JAI 1640
MIGR 413
FRONT 266
RELEX 1441
ASILE 101**

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	11 novembre 2025
Destinataire:	Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2025) 795 final - ANNEX
Objet:	ANNEXE de la COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL SUR LE RAPPORT EUROPÉEN ANNUEL SUR L'ASILE ET LA MIGRATION (2025)

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2025) 795 final - ANNEX.

p.j.: COM(2025) 795 final - ANNEX



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 11.11.2025
COM(2025) 795 final

ANNEX

ANNEXE

de la

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU
CONSEIL SUR LE RAPPORT EUROPÉEN ANNUEL SUR L'ASILE ET LA
MIGRATION (2025)**

ANNEXE

de la

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL SUR LE RAPPORT EUROPÉEN ANNUEL SUR L'ASILE ET LA MIGRATION (2025)

Deuxième état des lieux de la mise en œuvre du pacte sur la migration et l'asile

INTRODUCTION

La Commission a publié le précédent état des lieux de la mise en œuvre du pacte sur la migration et l'asile en juin 2025¹. Le présent deuxième état des lieux couvre la période comprise entre cette date et le début du mois d'octobre 2025.

Pendant cette période, les États membres, la Commission et les agences de l'Union, ainsi que différentes parties prenantes et partenaires, ont continué de travailler sur tous les éléments constitutifs, afin de veiller à ce que la mise en œuvre se poursuive.

De nouveaux progrès ont été accomplis et des étapes importantes ont été franchies, notamment l'élaboration de stratégies et de plans d'urgence nationaux, l'adaptation des cadres juridiques nationaux et l'adoption du règlement de mise en œuvre du règlement (UE) 2024/1351, ainsi que les préparatifs en vue de la réalisation du premier cycle annuel de gestion de la migration.

Dans le même temps, des difficultés subsistent, en particulier en ce qui concerne Eurodac et la garantie que les systèmes seront prêts à temps, en ce qui concerne la procédure à la frontière et la nécessité de mettre en œuvre les infrastructures nécessaires, les exigences en matière de personnel et les arrangements administratifs pour respecter les délais. En outre, dans l'ensemble de l'Union, il convient de finaliser les dispositions en matière de filtrage et d'adapter la capacité d'accueil aux besoins réels et au nouveau cadre. Enfin, des accords doivent être conclus au sujet du contrôle du respect des droits fondamentaux ainsi qu'au sujet des conseils juridiques.

En juillet 2025, la Commission a présenté sa proposition de nouveau cadre financier pluriannuel et a proposé de tripler le soutien financier de l'Union consacré à la migration, à la sécurité et à la gestion des frontières au cours de la prochaine période, en augmentant également considérablement le financement des agences et organes compétents en matière d'affaires intérieures. Au total, la proposition de soutien financier supplémentaire de l'Union dans le domaine des affaires intérieures et de la migration s'élève à 81 milliards d'EUR.

¹ Voir le premier rapport sur l'état des lieux de la mise en œuvre du pacte sur la migration et l'asile, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52025DC0319>.

MISE EN ŒUVRE AU NIVEAU DE L'UNION

Une première phase essentielle de planification a débuté avec la présentation du plan commun de mise en œuvre en juin 2024, qui a fourni un cadre pour l'élaboration des plans nationaux de mise en œuvre des États membres et la mise en place des dispositifs de gouvernance pertinents².

À ce jour, les travaux sur la mise en œuvre du pacte sont entièrement axés sur l'adaptation de la législation, la mise en œuvre pratique et la dotation en ressources des réformes nécessaires. Au cours de cette phase, les mécanismes de coordination établis continuent de bien fonctionner, que ce soit au niveau horizontal dans le cadre du Comité stratégique sur l'immigration, les frontières et l'asile (ci-après le «CSIFA») ou dans le cadre du dialogue bilatéral mené à cet effet par la Commission avec les États membres. Des échanges plus généraux avec le Parlement européen se sont poursuivis dans le cadre des réunions régulières du groupe de travail sur l'asile et la mise en œuvre du pacte/régime d'asile européen commun de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures.

Les différentes propositions législatives présentées par la Commission au cours des sept derniers mois pour parachever et compléter le pacte sont prises en considération dans le cadre de la procédure législative. Il s'agit notamment de la proposition de nouveau règlement sur le retour, de la proposition relative au concept de «pays tiers sûr» ainsi que de la proposition de liste de l'Union des pays d'origine sûrs³. Le Parlement européen a désigné ses rapporteurs respectifs et les réunions techniques ont commencé. De son côté, le Conseil a entamé des travaux sur ses positions, les discussions étant en cours au sein des enceintes compétentes. Dans le même temps, les travaux sur les actes d'exécution découlant de la législation relative au pacte progressent au sein des comités de contact de la Commission (voir les constatations par élément constitutif dans la section ci-après).

Les différentes agences de l'Union⁴ travaillent en étroite collaboration avec la Commission et les États membres, en apportant un soutien aux réformes conformément à leurs mandats respectifs. Les agences sont généralement en bonne voie pour se conformer aux différents documents d'orientation, modèles et supports de formation prévus dans le plan commun de mise en œuvre. En outre, elles apportent un soutien à la demande à divers États membres et répondent à des défis nouveaux et émergents. Deux exercices pilotes de suivi de l'Agence de l'Union européenne pour l'asile (AUEA), afin de préparer le déploiement complet du programme pluriannuel de surveillance de l'AUEA (à partir de 2026), ont eu lieu avec l'Estonie et les Pays-Bas. Dans le cadre de ces exercices, deux équipes d'experts composées de l'AUEA, de la Commission et des États membres, ainsi que du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) en tant qu'observateurs, ont effectué des visites sur place en juin 2025. Les rapports finaux contenant les conclusions ont été achevés et communiqués aux États membres respectifs. À partir de juin 2026, tous les États membres feront l'objet d'un suivi en

² [Plan commun de mise en œuvre du pacte sur la migration et l'asile – Commission européenne](#).

³ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un système commun en matière de retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier dans l'Union, et abrogeant la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil, la directive 2001/40/CE du Conseil et la décision 2004/191/CE du Conseil, COM(2025) 101 final [EUR-Lex – 52025PC0101 – FR – EUR-Lex](#); proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2024/1348 en ce qui concerne l'établissement d'une liste de pays d'origine sûrs au niveau de l'Union, COM(2025) 186 final [EUR-Lex – 52025PC0186 – FR – EUR-Lex](#); proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2024/1348 en ce qui concerne l'application du concept de «pays tiers sûr», COM(2025) 259 final [EUR-Lex – 52025PC0259 – FR – EUR-Lex](#).

⁴ En particulier l'Agence de l'Union européenne pour l'asile, eu-LISA, Frontex, Europol et l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne.

ce qui concerne leur mise en œuvre technique et opérationnelle du pacte au cours d'un cycle de cinq ans.

La programmation du soutien financier à la mise en œuvre du pacte a commencé par un dialogue continu avec les États membres (voir section 3.1.). Ce soutien financier englobe les 3 milliards d'EUR supplémentaires mis à la disposition des États membres pour soutenir la mise en œuvre du pacte et accueillir des personnes déplacées en provenance d'Ukraine. La plupart des États membres ont également pu accéder à des fonds supplémentaires disponibles dans le cadre de l'examen à mi-parcours des Fonds du domaine «Affaires intérieures», pour un montant supplémentaire de 1,6 milliard d'EUR.

Le soutien apporté en parallèle aux États membres par l'intermédiaire de l'instrument d'appui technique géré par la Commission se poursuit. Actuellement, les autorités de neuf États membres⁵ bénéficient d'un soutien sur mesure pour mener à bien des réformes spécifiques découlant de leur plan national de mise en œuvre au cours de la période de transition de deux ans (jusqu'en 2026).

Le dialogue avec la société civile a eu lieu au niveau de l'Union dans diverses enceintes, ainsi que des contacts bilatéraux. Un élément particulier de travail de proximité au cours du dernier mois a été le dialogue avec les réseaux judiciaires afin de favoriser la coopération et l'échange d'informations concernant les changements de procédure introduits par le pacte, y compris les nouveaux délais correspondants pour la conclusion des différentes procédures⁶. Le rôle du pouvoir judiciaire est particulièrement important pour le fonctionnement des règles de responsabilité en matière de procédures d'asile et de retour à la frontière [règlement (UE) 2024/1351], les décisions de rétention, les capacités d'accueil, la désignation de représentants pour les mineurs non accompagnés, ainsi que l'assistance juridique et la représentation.

L'importance accrue des réformes reste pleinement visible: à l'échéance légale du 12 juin 2025, 22 États membres avaient parachevé leur stratégie nationale en matière de migration et d'asile⁷. Ces stratégies reflètent une approche stratégique globale et pangouvernementale de la migration et de l'asile. Elles seront à leur tour exploitées pour concevoir la première stratégie européenne sur la gestion de l'asile et de la migration, prévue pour la fin de l'année.

MISE EN ŒUVRE OPERATIONNELLE DES ELEMENTS CONSTITUTIFS – ETAT D'AVANCEMENT

Le nombre de plans nationaux de mise en œuvre du pacte reste inchangé depuis juin 2025. Au niveau des États membres, les dispositifs de coordination et de gouvernance ont encore évolué, notamment grâce à l'identification des principales parties prenantes et à la poursuite des échanges avec celles-ci pour mettre en œuvre les réformes. Il peut s'agir, par exemple, de la nécessité d'une participation accrue des services ou des ministères non régaliens chargés de la fourniture de services tels que l'éducation ou la santé, ainsi que d'un renforcement du dialogue avec les organisations de la société civile et les partenaires chargés de la mise en œuvre afin de progresser dans la mise en œuvre opérationnelle des accords de partenariat nécessaires. Les États membres qui ne l'ont pas encore fait devraient renforcer ce dialogue, en particulier avec le pouvoir judiciaire, afin d'anticiper les besoins connexes.

⁵ Belgique, Estonie, Grèce, Italie, Irlande, Lituanie, Roumanie, Slovaquie et Tchéquie.

⁶ Par exemple, le groupe de travail «Asile et immigration» de l'Association des juges administratifs européens (AEAJ).

⁷ La Croatie, la Hongrie, le Luxembourg et la Roumanie n'ont pas encore transmis leurs stratégies. La Roumanie a communiqué un projet à la Commission dans l'attente de son adoption définitive, tandis que la Croatie et le Luxembourg ont notifié des retards.

Il sera de plus en plus important de veiller à ce que les jalons et les cibles intermédiaires restants au niveau national soient bien définis et suivis, pour détecter les retards et à remédier. Il s'agissait d'une difficulté plus générale, déjà signalée dans le premier rapport sur la mise en œuvre du pacte. Certains États membres ont mis en place de bonnes pratiques et des processus de mise en œuvre à cet égard⁸.

Les réformes législatives visant à mettre les cadres juridiques nationaux en conformité avec le pacte et à transposer la directive (UE) 2024/1346 sont désormais pleinement en cours. Un petit nombre d'États membres ont déjà adopté tout ou partie des actes législatifs nationaux nécessaires⁹. Un nombre croissant d'États membres ont déjà terminé de rédiger les actes législatifs ou en sont au stade final de l'élaboration des propositions¹⁰. Dans la plupart des cas, ce processus comprend différents niveaux de consultation de la société civile et des principales parties prenantes¹¹.

Les États membres qui procèdent encore à la révision de leur cadre législatif devraient achever ce processus dès que possible afin de veiller à ce que la rédaction soit achevée et que les processus d'adoption puissent commencer au début de l'année prochaine¹². Les travaux menés au sein des comités de contact de la Commission permettront d'élaborer de nouvelles orientations et de traiter les demandes et questions émergentes.

Soutien financier: programmation nationale

Depuis l'état d'avancement précédent, la Commission a travaillé en étroite collaboration avec tous les États membres à la programmation du soutien financier consacré au pacte. Les 3 milliards d'EUR alloués à cet exercice contribueront à faire en sorte que les éléments clés du nouveau cadre soient dotés de ressources suffisantes, qu'elles proviennent de fonds de l'Union ou de fonds nationaux¹³. Tous les États membres, sauf un¹⁴, ont présenté des formulaires avec leurs propositions, qui constituent la base du dialogue sur le financement avec les services de la Commission. Cette méthode de travail permet à la Commission d'examiner les défis auxquels les États membres sont confrontés et de les aider à décider de l'utilisation la plus

⁸ Par exemple, les autorités bulgares ont élaboré un rapport semestriel pour la mise en œuvre du plan national de mise en œuvre et ont mis à jour leur plan national de mise en œuvre, qui examine les résultats du dialogue sur le financement du pacte avec la Commission et les progrès réalisés en ce qui concerne la mise en œuvre pratique.

⁹ La Grèce et la Tchéquie.

¹⁰ L'Autriche, Chypre, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, la Lituanie, les Pays-Bas et le Portugal ont achevé ou quasiment achevé la phase de rédaction législative. En Allemagne, une proposition a été présentée au parlement le 12 septembre. En Bulgarie, en Croatie, en Finlande, en France, en Italie, en Irlande, à Malte, en Slovaquie, en Slovénie et en Suède, la rédaction est en cours. Certains États membres doivent encore conclure le réexamen de leur législation pour tout ou partie des domaines couverts par le pacte, notamment la Belgique, la Grèce et la Roumanie.

¹¹ C'est le cas en Allemagne, en Autriche, en Bulgarie, à Chypre, en Croatie, au Danemark, en Estonie, en Finlande, en Irlande, en Lituanie, aux Pays-Bas, au Portugal, en Slovénie et en Suède.

¹² Le réexamen de la législation est toujours en cours en Belgique et en Roumanie, il est partiellement réalisé en Grèce, et des retards sont possibles en Lettonie et en Pologne.

¹³ Par exemple, la mise en place des procédures à la frontière et d'un filtrage (y compris, le cas échéant, des centres polyvalents); la réalisation d'investissements adéquats dans Eurodac et d'autres ajustements liés aux technologies de l'information; la garantie de capacités d'accueil adéquates, y compris conformément aux obligations légales applicables à chaque État membre à la frontière extérieure; et la mise en place des mécanismes nationaux indépendants et efficaces de contrôle du respect des droits fondamentaux et de conseils juridiques gratuits.

¹⁴ La Hongrie.

appropriée des fonds de l'Union, en complément du budget national, conformément aux plans nationaux de mise en œuvre.

Principaux défis et prochaines étapes

À l'heure actuelle, plusieurs États membres ont conclu le dialogue sur la programmation des fonds supplémentaires et sont en bonne voie pour achever le processus de modification du programme d'ici la fin de l'année. La plupart des États membres en sont aux dernières étapes du dialogue. Ce processus doit être achevé dès que possible pour passer à la phase de modification, qui peut prendre plusieurs mois.

Dans l'ensemble, cette méthode de travail a permis des échanges très constructifs entre les États membres et les services de la Commission en ce qui concerne la préparation au niveau national, en complément des plans nationaux de mise en œuvre et des stratégies nationales, et a établi une bonne pratique de contacts réguliers entre les États membres et les services de la Commission sur les questions opérationnelles. Ces discussions constituent également une base solide pour la coopération et le suivi conjoint de la mise en œuvre du pacte pour les années à venir. La poursuite d'un dialogue régulier avec les États membres, y compris sur les progrès réalisés en matière d'absorption du budget, permettra de suivre l'évolution des problèmes et, le cas échéant, de fournir un soutien individualisé supplémentaire, qu'il soit opérationnel ou financier. Une partie du budget 2026-2027 du mécanisme thématique du FAMI peut être mobilisée pour soutenir davantage les États membres, sur la base des besoins recensés lors de la poursuite de l'échange d'informations sur la mise en œuvre du pacte.

Élément constitutif 1 – Eurodac

Les États membres continuent de travailler en étroite collaboration avec la Commission et l'eu-LISA pour faire en sorte que le système Eurodac soit opérationnel à temps en juin 2026. Lors de la dernière réunion du groupe consultatif sur Eurodac, les États membres ont généralement fait état de progrès satisfaisants: dans la plupart des États membres, des dotations financières ont été définies pour cet objectif, que ce soit au moyen de budgets nationaux ou en recourant à des fonds de l'Union ou à une combinaison des deux. Dans plusieurs États membres, les prestataires de services pertinents ont été sélectionnés ou les procédures de passation de marchés ont été accélérées au moyen de contrats-cadres, tandis que la passation de marchés a commencé dans d'autres États membres¹⁵.

En septembre, huit États membres et Europol ont déclaré être en bonne voie¹⁶. Dix-huit États membres ont indiqué qu'ils étaient toujours confrontés à différentes difficultés, mais qu'ils devraient être en mesure de résoudre les questions en suspens à temps¹⁷. Un État membre risque de ne pas être prêt à temps¹⁸. Au cours des derniers mois, l'eu-LISA a permis aux États membres de tester les opérations, et de nouveaux essais seront organisés pour les États membres au cours des prochains mois.

Au niveau de l'Union, la Commission a mis en place le comité de réglementation Eurodac et les travaux ont progressé sur les actes non législatifs relatifs à Eurodac, notamment en ce qui

¹⁵ Allemagne, Belgique (utilisation de contrats-cadres), Bulgarie et Croatie (processus de passation de marchés entamé).

¹⁶ Croatie, Espagne, Estonie, Grèce, Pays-Bas, Roumanie, Suède et Tchéquie.

¹⁷ Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Danemark, Finlande, France, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pologne, Portugal, Slovaquie et Slovénie.

¹⁸ Hongrie.

concerne les statistiques intersystèmes et les démarches pour garantir l'interopérabilité. Les actes sont en bonne voie pour être adoptés cette année¹⁹.

Principaux défis et prochaines étapes

La mise en œuvre du système Eurodac varie encore d'un État membre à l'autre, en fonction des différents stades d'avancement. Les défis existants doivent être relevés de toute urgence, étant donné que nous entrons dans la dernière phase avant l'entrée en application du pacte. Dans plusieurs cas, il s'agit notamment de résoudre les problèmes de connectivité qui subsistent, de fixer des objectifs clairs pour mener à bien les essais, de lancer les procédures de passation de marchés en suspens et de clarifier les modalités relatives à la nomination du point d'accès²⁰.

Les États membres sont vivement encouragés à commencer les essais dès que possible, car ces derniers permettent à l'eu-LISA et à l'État membre de détecter tout problème à un stade précoce et, partant, de disposer d'un délai suffisant pour y remédier. Cinq États membres et la Suisse ont déjà commencé à tester le fonctionnement proprement dit et un bon nombre d'autres États membres devraient commencer les essais au cours des prochains mois²¹. Toutefois, la majorité des États membres ne se sont pas encore lancés, ce qui, dans certains cas, est dû au fait qu'ils n'ont pas encore achevé leur test de connectivité, une condition préalable pour tester les opérations²². La Commission et l'eu-LISA entretiennent un dialogue technique étroit avec les États membres sur cette question et l'eu-LISA continuera également de soutenir tous les États membres lorsque cela sera nécessaire.

Élément constitutif 2 – Un nouveau système de gestion des flux migratoires aux frontières extérieures de l'Union

Les progrès se poursuivent en vue de la mise en place des procédures obligatoires à la frontière en matière d'asile et de retour. Depuis la communication de juin sur l'état des lieux de la mise en œuvre du pacte, le nombre d'États membres qui disposent déjà à la fois de structures d'accueil et de ressources humaines pour atteindre des capacités adéquates ou en disposeront

¹⁹ Le 24 juillet, les modifications apportées aux actes suivants ont été votées et seront adoptées prochainement: décisions d'exécution C(2021) 6176 et C(2021) 6174 de la Commission établissant les règles techniques permettant de créer des liens entre les données de différents systèmes d'information de l'UE conformément à l'article 28, paragraphe 7, du règlement (UE) 2019/817 et à l'article 28, paragraphe 7, du règlement (UE) 2019/818 du Parlement européen et du Conseil; et décisions d'exécution C(2023) 645 et C(2023) 649 de la Commission établissant et développant la norme de format universel pour les messages (UMF) conformément au règlement (UE) 2019/817 et au règlement (UE) 2019/818 du Parlement européen et du Conseil. La modification de la décision déléguée complétant le règlement (CE) n° 767/2008 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le manuel des procédures et des règles nécessaires pour les interrogations, vérifications et évaluations (pour les visas de court séjour, les visas de long séjour et les titres de séjour), élaboré conformément aux articles 9 *nonies* et 22 *ter*, est retardée.

²⁰ Les États membres concernés sont l'Autriche, la Grèce, Malte et la Slovaquie.

²¹ Les États membres qui, en septembre, ont signalé à l'eu-Lisa qu'ils avaient déjà entamé des tests sont la France, l'Irlande, le Luxembourg, la Roumanie et la Suède.

²² Belgique, Bulgarie, Chypre, Danemark, Espagne, Finlande, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pays-Bas, Portugal et Slovaquie.

prochainement a encore augmenté²³. Plusieurs États membres mettent en place et organisent le nouveau filtrage obligatoire, y compris l'élaboration de programmes de formation²⁴.

Les travaux se sont poursuivis au sein des comités compétents, ce qui a notamment abouti à l'élaboration d'orientations spécifiques de la Commission sur les procédures d'asile et de retour à la frontière et à des mises à jour régulières des orientations sur le filtrage, complétant le manuel pratique à l'intention des garde-frontières. Parmi les sujets abordés récemment lors des réunions des comités figurait également l'utilisation de systèmes d'information à grande échelle aux fins des contrôles de sécurité et d'identité. Étant donné que la procédure de retour à la frontière repose sur la capacité d'assurer le retour des demandeurs déboutés, l'évaluation annuelle de la Commission de 2025 au titre de l'article 25 *bis* du code des visas a, pour la première fois, accordé une attention particulière aux pays d'origine dont les ressortissants relèveraient de la procédure à la frontière.

En étroite coopération, l'AUEA et Frontex ont mis au point une offre de formation harmonisée sur le filtrage. Ce module préliminaire a été mis à la disposition des utilisateurs à la fin du mois de septembre. Un module de formation complet sur le filtrage sera disponible à partir de mars 2026. La boîte à outils pour le filtrage, élaborée conjointement par Frontex, l'AUEA et la Commission avec le soutien d'Europol et d'experts des États membres, est attendue d'ici la fin de l'année. La boîte à outils complète les orientations de la Commission et comprend un ensemble de modèles, de documents d'orientation et de ressources pratiques d'un maniement facile²⁵. Les essais opérationnels de cette boîte à outils devraient commencer en septembre 2025.

Principaux défis et prochaines étapes

Malgré les progrès accomplis, plusieurs des défis recensés dans le rapport précédent subsistent. Les questions organisationnelles en suspens comprennent l'adaptation de la législation nationale, la révision ou l'élaboration de procédures opérationnelles standard et de lignes directrices, la garantie d'un personnel suffisant, le lancement de procédures de passation de marchés pour la construction ou la rénovation d'installations, la mise en œuvre de mesures efficaces pour atténuer les risques de fuite ou l'obligation d'intégrer davantage les bases de données informatiques²⁶. Le cas échéant, certaines mesures temporaires de transition pourraient se révéler nécessaires²⁷. À ce stade, la mise en œuvre intégrale et en temps utile des

²³ Outre la Belgique, Chypre, la Finlande, la France, Malte, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Tchéquie, qui ont été mentionnés dans le premier état des lieux de la mise en œuvre du pacte, l'Autriche, l'Irlande, la Lituanie, le Portugal et la Suède ont atteint les capacités adéquates ou ont bien progressé.

²⁴ L'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, Chypre, la Croatie, l'Espagne, l'Estonie, la France, la Grèce, l'Irlande, la Lituanie, les Pays-Bas, la Pologne et la Tchéquie sont actuellement considérés comme étant en bonne voie pour la mise en œuvre du filtrage.

²⁵ La boîte à outils pour le filtrage comprend des modèles de formulaires de filtrage et une annexe décrivant le processus de consultation des bases de données pertinentes un modèle pour la communication d'informations fondé sur l'article 11 du règlement (UE) 2024/1356 et une annexe pratique sur la réalisation des contrôles de vulnérabilité préliminaires. Elle comprend également un document d'orientation détaillé, étape par étape, sur la réalisation du filtrage, offrant une assistance pratique pour l'utilisation des modèles et la navigation dans le processus de filtrage, ainsi qu'une description des offres de formation de Frontex et de l'AUEA en ce qui concerne le filtrage.

²⁶ Il s'agit de l'Allemagne, du Danemark, de la Finlande, de l'Italie, de la Lituanie, du Portugal et de la Slovénie, qui sont tous confrontés à un ou plusieurs des défis énumérés.

²⁷ Cela peut s'appliquer à la Croatie, à l'Estonie, à l'Irlande, à l'Italie, à la Lettonie et à la Roumanie et concerner des installations ou arrangements temporaires en matière de personnel. La Bulgarie et la Grèce atteindront les capacités adéquates, toutefois, la qualité des installations devra être garantie.

capacités adéquates reste compromise dans certains États membres²⁸. Alors que le délai légal imparti aux États membres pour notifier les lieux où les procédures à la frontière seront menées est fixé au 11 avril 2026, les États membres sont invités à les indiquer dès que possible afin de faciliter la planification de leur mise en place.

En ce qui concerne le filtrage, plusieurs États membres doivent encore définir plus clairement la répartition des tâches au sein des structures nationales et harmoniser les procédures et/ou réexaminer les exigences d'interopérabilité. Certains États membres disposent déjà de centres de filtrage, étant donné qu'ils appliquent déjà des procédures d'arrivée²⁹. Pour d'autres, les projets visant à disposer de lieux centralisés devront intégrer le fait que ceux-ci ne seront peut-être pas entièrement prêts d'ici juin 2026. D'autres États membres ont opté pour une approche décentralisée, en particulier pour le filtrage sur leur territoire. Dans plusieurs cas, les modalités des contrôles sanitaires doivent encore être définies, notamment sur la base de la coopération avec les services médicaux.

Élément constitutif 3 – Repenser l'accueil

De nombreux États membres améliorent leurs capacités d'accueil, tant en quantité qu'en qualité. Ils ont pris de nouvelles mesures pour combler les lacunes en matière de capacités ou faire en sorte que de nouvelles dispositions puissent être mises en œuvre. Ces mesures comprennent la construction de nouvelles installations et la reconstruction et/ou la modernisation d'installations existantes. De nombreux États membres ont concrétisé leurs plans, certains se concentrant sur la création de nouveaux centres polyvalents³⁰. Les modèles et schémas directeurs élaborés par l'AUEA et la Commission sont utiles à cet égard, étant donné que les centres sont conçus pour fournir une série de services, notamment l'identification et l'enregistrement aux installations d'accueil pour différentes catégories de personnes, ainsi que l'accès aux travailleurs sociaux et aux services de conseil juridique.

Certains États membres ont recours à des exercices de simulation pour évaluer la préparation de leur système d'accueil à l'introduction de nouvelles procédures/activités par le pacte, telles que la procédure à la frontière et le filtrage³¹.

La possibilité de prévoir des modalités d'accueil distinctes en fonction des différents types et groupes de demandeurs, décrite dans la directive (UE) 2024/1346, a également été abordée. Les États membres instaurent ou consolident des dispositions spécifiques pour les affaires de transfert de responsabilité³², mais s'emploient également à mieux répondre aux besoins des personnes vulnérables ou des familles dans les centres d'accueil³³. Plusieurs États membres ont également fait progresser les systèmes de gestion des dossiers et la numérisation des processus afin d'améliorer l'accès et l'échange de données ou de s'adapter d'une autre manière aux exigences du pacte³⁴.

Dans l'ensemble, depuis l'état d'avancement précédent en juin, les États membres et l'AUEA ont déployé des efforts considérables pour combler les lacunes dans la collecte des données

²⁸ Étant donné que la sélection des installations ou les procédures de passation de marchés n'ont pas encore commencé, l'Allemagne, la Lettonie, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie risquent de prendre du retard.

²⁹ Par exemple: Chypre, Espagne, Grèce et Italie.

³⁰ Il s'agit de la Croatie, de la Lettonie, de la Lituanie, du Luxembourg, du Portugal, de la Roumanie, de la Slovaquie et de la Slovénie.

³¹ Par exemple, Irlande, Roumanie et Suède.

³² L'Allemagne, la Belgique, la Bulgarie, le Portugal, la Slovaquie, la Slovénie, la Suède et la Tchéquie examinent cette question.

³³ Il s'agit de l'Autriche, de Chypre, de l'Italie, de la Lituanie, du Portugal, de la Slovénie et de la Tchéquie.

³⁴ Par exemple, la Bulgarie, la Croatie, l'Espagne, l'Estonie, la France, l'Italie, le Portugal et la Tchéquie.

relatives à l'accueil³⁵. Toutefois, les régimes d'accueil nationaux sont très complexes et hétérogènes. Des données plus détaillées de tous les États membres sont nécessaires pour que la Commission fournisse un tableau plus complet et comparable de la capacité d'accueil dans l'Union et dans les États membres aux fins du cycle annuel de gestion de la migration. Pour les deux premiers cycles annuels (2025 et 2026), la Commission et l'AUEA ont défini une approche progressive selon laquelle les États membres sont tenus de communiquer les données d'accueil relatives aux indicateurs de base³⁶. À partir de 2027, les États membres communiqueront des données à l'AUEA sur un ensemble complet d'indicateurs en matière d'accueil.

Les États membres et les services de la Commission continuent de se réunir au sein du comité de contact accueil afin de préparer la transposition de la directive (UE) 2024/1346 et de clarifier les questions en suspens. Les discussions récentes ont porté sur des questions telles que les mesures d'intégration rapide, la restriction de la liberté de circulation, la rétention et les alternatives à la rétention, ainsi que, plus généralement, l'interaction avec d'autres éléments du pacte. Le réseau d'accueil de l'AUEA poursuit ses travaux visant à recenser les défis opérationnels et à partager les bonnes pratiques. Toutes ces discussions alimentent également les orientations révisées à venir de l'AUEA sur les normes et les indicateurs. Le guide pratique de l'agence sur la mise en place et la gestion d'un centre d'arrivée et d'accueil est également sur le point d'être achevé.

Principaux défis et prochaines étapes

Certains défis majeurs persistent dans les régimes d'accueil nationaux. Toute nouvelle construction devrait se dérouler en temps utile et, le cas échéant, des mesures intermédiaires doivent être mises en place pour assurer le respect de la directive (UE) 2024/1346 et garantir des capacités suffisantes et adéquates d'ici l'entrée en vigueur du pacte³⁷. Des défis subsistent en ce qui concerne les groupes vulnérables accueillis dans les systèmes d'accueil, tels que les mineurs non accompagnés et les victimes de violences fondées sur le genre (section 3.10).

Les États membres qui en sont aux premiers stades de la planification des centres polyvalents et qui ne l'ont pas encore fait devraient engager le dialogue avec l'AUEA pour examiner le schéma directeur et les modèles élaborés spécifiquement afin de garantir l'alignement sur les dispositions et principes du pacte.

Dans l'ensemble, les défis liés à la capacité et à l'intégration des systèmes de gestion mettent en évidence la nécessité permanente d'une allocation stratégique des ressources. Ce processus est toujours en cours pour un certain nombre d'États membres. La Commission continue d'accorder une attention particulière aux cas dans lesquels les États membres prévoient de réduire ou commencent déjà à réduire leurs capacités d'accueil, afin de veiller à ce que ces

³⁵ Sur la base des données disponibles, il est désormais possible d'avoir un aperçu du nombre de personnes accueillies dans les régimes d'accueil nationaux officiels des États membres, entendus comme l'ensemble des dispositions mises en place pour accueillir les demandeurs d'asile conformément à la directive (UE) 2024/1346. Toutefois, les données actuelles ne rendent pas compte de l'aide au logement fournie aux bénéficiaires d'une protection temporaire en dehors de la directive (UE) 2024/1346 et ne sont pas non plus suffisamment détaillées pour comparer la situation en matière d'accueil dans les différents États membres.

³⁶ Le nombre de personnes dans le système d'accueil (nombre total de personnes dans le système d'accueil, y compris la ventilation par statut juridique des personnes, et nombre de mineurs non accompagnés) et la capacité du système d'accueil (nombre total de lits disponibles à la fin de la période de référence).

³⁷ Les préoccupations concernent, par exemple, la Belgique, où les tribunaux continuent de constater un manque de conditions d'accueil adéquates. D'autres préoccupations concernent également la Bulgarie, Chypre, la Croatie, la Grèce, la Lettonie et les Pays-Bas.

mesures concordent avec la nécessité générale de disposer de systèmes bien préparés. Il est également recommandé aux États membres de prévoir un dispositif de rétention, en pleine conformité avec la législation relative au pacte, où la rétention doit être une mesure de dernier ressort.

La communication et la granularité des données relatives au régime d'accueil national doivent encore être améliorées afin d'éclairer l'évaluation de la situation en matière d'accueil figurant dans le rapport européen annuel sur l'asile et la migration³⁸. Compte tenu du rôle central de l'accueil, des travaux supplémentaires seront nécessaires pour garantir que les statistiques en matière d'accueil soient suffisamment comparables et exhaustives, ce qui permettra une évaluation plus complète.

Élément constitutif 4 – Des procédures d'asile équitables, efficaces et convergentes

Les réformes ayant trait à la législation relative au pacte continuent d'être examinées dans les enceintes concernées. L'AUEA a mis à jour les orientations, les normes opérationnelles et les indicateurs pertinents sur les procédures d'asile, qui devraient être achevés d'ici la fin de l'année, ainsi que le guide pratique sur l'enregistrement et l'introduction des demandes de protection internationale.

Plusieurs États membres prennent des mesures pour résorber l'arriéré existant dans les dossiers d'asile et améliorer leur gestion. Ces mesures vont du recrutement de personnel supplémentaire à la réforme des processus grâce à la numérisation et aux systèmes intégrés de gestion des dossiers, en passant par l'harmonisation des flux de travail et des procédures entre les différentes parties prenantes³⁹. Plusieurs États membres ont recours au soutien de l'AUEA, par exemple pour élaborer conjointement des procédures ou demander des déploiements ou des formations, ou encore pour orienter le soutien opérationnel⁴⁰. La diminution actuelle des demandes d'asile dans l'Union aidera également les États membres à réduire l'arriéré dans les dossiers d'asile.

La plupart des États membres ont assuré la coopération avec les organes judiciaires dans le cadre de leurs travaux de mise en œuvre⁴¹. Une telle coopération est essentielle pour garantir la correspondance entre les pratiques judiciaires nationales et les dispositions du pacte, pour parvenir à des systèmes judiciaires efficaces afin de réduire les délais de traitement des demandes et pour étendre les capacités de traitement des recours.

Comme indiqué plus haut, la procédure législative ayant trait aux propositions de la Commission relatives au concept de pays tiers sûr et à l'établissement d'une liste de pays d'origine sûrs, qui facilitera les procédures, est en cours⁴².

³⁸ Plus généralement, l'organisation des systèmes d'accueil varie d'un État membre à l'autre. Les bénéficiaires d'une protection temporaire qui reçoivent une aide au logement en dehors de ce système ne sont pas comptabilisés dans la communication des données des États membres.

³⁹ Les États membres actuellement engagés dans ces différentes réformes sont l'Allemagne, la Belgique, Chypre, la Finlande, l'Irlande, l'Italie et Malte.

⁴⁰ Par exemple, l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, Chypre, l'Estonie, la Grèce, l'Italie et la Lituanie.

⁴¹ Plusieurs États membres ont mis l'accent sur le renforcement du système judiciaire: l'Autriche, l'Estonie, La Finlande, la Lituanie, le Luxembourg et la Tchéquie. Par exemple, en Autriche, le tribunal administratif fédéral a lancé un projet interne, intitulé «Ready 4 GEAS».

⁴² En ce qui concerne le concept de pays tiers sûrs, le Parlement a désigné son rapporteur et une première réunion technique a eu lieu le 25 septembre. Le Conseil a entamé les travaux sur sa position, les discussions étant en cours dans le cadre du groupe «Asile». En ce qui concerne la proposition de liste de l'Union des pays d'origine sûrs, les discussions avancent au sein du Conseil, la présidence danoise progressant sur une proposition de

Principaux défis et prochaines étapes

Malgré les mesures prises, des efforts supplémentaires sont nécessaires pour réduire l'arriéré et éviter d'en créer un nouveau⁴³. Ces mesures peuvent porter sur le lancement en temps utile de procédures de recrutement, qu'il s'agisse de dispositions provisoires ou à long terme, et de formations nécessaires pour familiariser le personnel avec le nouveau cadre, en coopération éventuelle avec l'AUEA. Ce n'est qu'en réduisant leur arriéré que les États membres pourront limiter autant que possible une situation de fonctionnement parallèle de deux systèmes après juin 2026 (l'un fondé sur l'ancien acquis de la directive 2013/32/UE et l'autre fondé sur le règlement (UE) 2024/1348 pour les dossiers reçus après le 12 juin 2026).

Tous les États membres sont encouragés à mettre davantage l'accent sur la coopération avec le pouvoir judiciaire et à remédier aux risques éventuels d'engorgement des systèmes judiciaires et de pénurie de personnel, compte tenu également des délais raccourcis dans le cadre des nouvelles procédures.

À mesure qu'ils adaptent leurs systèmes, les États membres doivent également continuer à garantir un accès effectif aux procédures d'asile et l'application du principe de non-refoulement.

Conformément à la communication 2024/570 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, les mesures prises pour lutter contre cette instrumentalisation de la migration aux frontières avec la Biélorussie et la Russie qui entraînent de graves ingérences dans les droits fondamentaux, tels que le droit d'asile et les garanties connexes, doivent être temporaires, proportionnées et limitées à ce qui est strictement nécessaire, et veiller à ce que le contenu essentiel de ces droits soit respecté, tout en répondant à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union.

Élément constitutif 5 – Des procédures de retour plus efficaces et plus équitables

Dans le cadre des efforts conjoints visant à simplifier et à rationaliser les procédures administratives, parallèlement à l'adoption de décisions négatives en matière d'asile et de décisions de retour⁴⁴, les États membres améliorent leurs systèmes nationaux de gestion des dossiers de retour et prennent des mesures pour rendre le processus de retour plus efficace.

Plusieurs États membres ont prévu d'accroître leur capacité de conseils en matière de retour. Parmi les autres mesures figurent le renforcement des programmes d'aide au retour volontaire et les plans visant à accroître les capacités humaines des autorités chargées de gérer les procédures de retour ou à mettre en place des bureaux pour les opérations de retour afin de faciliter les relations interinstitutionnelles et d'accroître l'efficacité des procédures de retour⁴⁵.

Frontex, à la demande des États membres, renforcera encore son soutien en matière de conseils, en ciblant spécifiquement les ressortissants de pays tiers dont le recours contre des décisions

compromis. Le Parlement européen a nommé son rapporteur et deux réunions techniques ont eu lieu en septembre.

⁴³ Les États membres qui sont confrontés à des difficultés connexes sont l'Allemagne, la Belgique, la Croatie, l'Espagne, l'Estonie, la Grèce, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Pologne et le Portugal. Dans le même temps, dans un certain nombre d'États membres (l'Allemagne, l'Autriche, la Bulgarie, Chypre, la Croatie, la Finlande, la Lituanie, Malte, la Slovaquie et la Suède), les dossiers pendants ont diminué de 24 % à 50 % au cours de la période allant de juin 2024 à juin 2025.

⁴⁴ Conformément à l'article 37 du règlement (UE) 2024/1348.

⁴⁵ Il s'agit de l'Autriche, de l'Italie, de la Roumanie et de la Slovaquie (conseils); de la Bulgarie, de Chypre et de la Tchéquie (programmes d'aide au retour volontaire); et de la Bulgarie et de la Suède (opérations de retour).

négligentes en matière d'asile leur a accordé le droit de rester sur le territoire dans l'attente d'un examen de première instance⁴⁶. En outre, Frontex œuvre à une formation à l'intention des spécialistes des questions de retour sur la coopération avec les pays tiers, les systèmes informatiques en matière de retour et les conseils en matière de retour et de réintégration. Tous les États membres continuent d'utiliser activement le programme européen de réintégration conçu par Frontex.

Principaux défis et prochaines étapes

La Commission continue d'accorder la priorité à la poursuite des négociations sur la proposition de règlement sur le retour⁴⁷ et, partant, sur un accord rapide entre le Parlement européen et le Conseil, en tout état de cause avant l'application du pacte en juin 2026. Le coordinateur chargé des retours œuvre cette année à l'élaboration d'un manuel sur les flux de travail efficaces dans le cadre de la procédure de retour à la frontière. Parallèlement, les services de la Commission, en étroite coopération avec les États membres, étudient la possibilité d'instaurer des mécanismes visant à aider les États membres qui ne prennent pas encore simultanément de décisions de retour et de décisions négatives en matière d'asile à développer leurs capacités et procédures en ce sens.

Frontex continuera de cartographier les systèmes informatiques de gestion des dossiers de retour des États membres en procédant à des analyses des lacunes et en fournissant des conseils sur de nouvelles améliorations, ainsi qu'en cherchant à établir des interconnexions entre les systèmes informatiques nationaux de gestion des dossiers de retour des États membres et ceux de Frontex. Plus généralement, Frontex évalue actuellement la meilleure manière d'adapter son soutien aux États membres dans la réalisation des retours forcés et volontaires dans le cadre du pacte. Il peut s'agir de mettre en place des itinéraires de retour supplémentaires, de faciliter les départs au départ des aéroports périphériques et de garantir la capacité de répondre avec souplesse aux exigences à court terme pour les vols charters. À la demande des États membres, Frontex peut également déployer des agents d'escorte et d'appui au retour de Frontex (FRESCO) et des équipes mobiles conjointes spécialisées en matière de retour. L'Agence élargira également la couverture géographique du programme européen de réintégration.

Élément constitutif 6 – Une responsabilité qui fonctionne

Au niveau horizontal, les nouvelles règles d'exécution du règlement (UE) 2024/1351 ont été finalisées en juillet et leur adoption finale est prévue pour octobre. Les règles couvrent à la fois les règles en matière de responsabilité et les éléments du mécanisme de solidarité. Elles définissent les modalités d'échange d'informations entre les États membres ainsi que les modalités pratiques de la mise en œuvre effective des règles en matière de responsabilité énoncées dans ledit règlement (les «règles de Dublin») et du mécanisme de solidarité, ce qui permet de franchir efficacement plusieurs étapes essentielles dans les éléments constitutifs 6 et 7 du plan commun de mise en œuvre.

À l'appui des réformes des règles en matière de responsabilité prévues par le règlement (UE) 2024/1351, l'AUEA a publié deux modèles de formulaires de recherche des familles⁴⁸, un

⁴⁶ Voir articles 38 et 68 du règlement (UE) 2024/1348.

⁴⁷ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un système commun en matière de retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier dans l'Union, et abrogeant la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil, la directive 2001/40/CE du Conseil et la décision 2004/191/CE du Conseil, [EUR-Lex – 52025PC0101 – FR – EUR-Lex](#).

⁴⁸ [Family Tracing Form – Child \(Formulaire de recherche des familles – Enfant\) | Agence de l'Union européenne pour l'asile](#) et [Family Tracing Form – Adult \(Formulaire de traçage des familles – Adulte\) | Agence de l'Union européenne pour l'asile](#).

guide pratique sur la recherche des familles⁴⁹ et le guide sur les entretiens à distance en avril 2025⁵⁰. L'Agence travaille également à la révision des orientations de l'AUEA sur la procédure au titre du règlement de Dublin: normes opérationnelles et indicateurs, prévue pour 2026.

Les États membres continuent de faire avancer les réformes, en renforçant les effectifs, en assurant des formations sur les nouvelles règles en matière de responsabilité, en mettant en place des installations spécifiques, en affinant les procédures pour les groupes vulnérables ou les familles et en modernisant leurs infrastructures informatiques⁵¹. Les États membres prennent également des mesures pour réduire les possibilités et les incitations aux mouvements non autorisés par des réformes de leur système d'accueil (voir section 3.4 plus haut), telles que la création de centres spécialement prévus pour les transferts au titre du règlement de Dublin, et par des modifications législatives qui utilisent les nouvelles dispositions relatives à la restriction de la liberté de circulation, mais aussi par une coopération bilatérale accrue.

Principaux défis et prochaines étapes

Au niveau des États membres, des problèmes systémiques persistent, en particulier des pénuries de personnel, l'accumulation d'arriérés, des capacités d'accueil insuffisantes pour les transferts entrants et la fuite des demandeurs. Pour garantir la pleine mise en œuvre du nouveau système, il est essentiel d'envoyer un signal clair indiquant que les règles en matière de responsabilité ne peuvent pas être contournées.

Étant donné que les conditions sont réunies pour les transferts vers et depuis tous les États membres, et compte tenu des règles applicables, les transferts devraient avoir lieu vers tous les États membres. Cela est important pour la transition efficace vers les nouvelles règles et pour le fonctionnement efficace du cycle annuel de solidarité.

Comme le soulignent à la fois le rapport européen annuel sur l'asile et la migration et la précédente communication sur l'état des lieux de la mise en œuvre du pacte, les États membres doivent remédier à toute contrainte opérationnelle ou de capacité qui subsiste. Cela s'étend aux mesures concernant d'autres éléments constitutifs essentiels, en particulier les conditions d'accueil et les possibilités d'intégration rapide. Ce point est également étroitement lié à la mise en œuvre effective du règlement (UE) 2024/1358.

Sur la base des nouvelles règles, l'eu-LISA élabore actuellement les mesures techniques et opérationnelles pour la communication entre les États membres par DubliNet. En outre, l'AUEA publiera la révision des *orientations de l'AUEA sur la procédure de Dublin: normes opérationnelles et indicateurs*.

Élément constitutif 7 – Une solidarité qui fonctionne

Le lancement du premier cycle annuel de gestion de la migration et la mise en place de la première réserve de solidarité constituent un élément clé du pacte, étroitement lié au volet de responsabilité des réformes. Le rapport européen annuel sur l'asile et la migration, qui

⁴⁹ Practical Guide on Family Tracing Part I (Guide pratique sur la recherche des familles – Partie I): <https://euaa.europa.eu/publications/practical-guide-family-tracing-part-i-principles-practices>; et Practical Guide on Family Tracing Part II (Guide pratique sur la recherche des familles – Partie II): <https://euaa.europa.eu/publications/practical-guide-family-tracing-part-ii-tracing-AMMR>.

⁵⁰ EUAA Guidance on Remote Interviews (Orientation de l'AUEA sur les entretiens à distance): <https://euaa.europa.eu/publications/guidance-remote-interviews>.

⁵¹ Il s'agit de l'Allemagne, de l'Autriche, de la Belgique, de la Bulgarie, de Chypre, de la Croatie, de l'Estonie, de l'Irlande, de l'Italie, de la Lituanie, de Malte, du Portugal et de la Tchéquie.

comprend également une projection des arrivées, fournit la base de connaissances sur laquelle se fonde la décision d'exécution de la Commission et la proposition d'acte d'exécution du Conseil présentée par la Commission⁵².

Les travaux préparatoires en vue de la mise en œuvre du mécanisme de solidarité se sont poursuivis dans le cadre de la plateforme de solidarité, de même que l'élaboration du guide pratique de l'AUEA sur la mise en œuvre opérationnelle en matière de relocalisation et de compensation de responsabilités, attendu pour mars 2026. Les travaux conjoints en cours entre la Commission, les agences de l'Union et les États membres dans le cadre du réseau de préparation et de gestion de crise de l'UE⁵³ ont abouti à un résultat satisfaisant en ce qui concerne la transmission et la collecte de données aux fins du cycle annuel de gestion de la migration, fournissant une base de données solide et objective pour l'évaluation de la situation migratoire dans l'Union.

Principaux défis et prochaines étapes

Les prochaines étapes sont définies dans le rapport européen annuel sur l'asile et la migration. Plus important encore, les États membres devront se mettre d'accord sur le niveau global de solidarité et définir leurs engagements lors du forum de haut niveau sur la solidarité de l'Union, en vue de trouver un accord sur la réserve de solidarité. Parallèlement, les préparatifs visant à rendre opérationnel le mécanisme de solidarité sont en cours au sein de la Commission, notamment en œuvrant à la mise en place du forum technique de l'UE sur la solidarité, ainsi que dans les États membres.

Un ensemble de données commun et le partage de données demeurent essentiels pour garantir la bonne mise en œuvre du pacte. Les États membres sont encouragés à continuer de collaborer avec les agences de l'Union et Eurostat pour collecter et transmettre des données exactes et en temps utile, dans le respect des délais fixés et de la définition commune des indicateurs. La rationalisation des données relatives à la protection internationale est en cours afin de garantir un ensemble unique de statistiques européennes officielles sur la protection internationale⁵⁴. L'amélioration de la collecte et de la qualité des données se poursuivra, notamment grâce à l'adoption du règlement (UE) 2024/1358.

Élément constitutif 8 – Préparation et planification d'urgence

La plupart des États membres ont adopté et notifié leur plan d'urgence national en matière d'accueil et d'asile à l'AUEA⁵⁵, après que des normes communes et comparables ont été fixées dans le modèle fourni par l'AUEA. Ce faisant, ils ont franchi une autre étape importante fixée dans la législation.

La plupart des plans d'urgence nationaux notifiés à l'AUEA comprennent les éléments essentiels du modèle (l'asile, l'accueil et les mineurs non accompagnés), mais avec des niveaux

⁵² Voir articles 9, 11 et 12 du règlement (UE) 2024/1351.

⁵³ Le réseau de préparation et de gestion de crise de l'UE, l'un des premiers résultats du pacte, est le cadre opérationnel qui réunit les parties prenantes concernées de l'Union afin de surveiller et d'anticiper les flux et les situations migratoires. Il a été mis en place par la recommandation (UE) 2020/1366 de la Commission du 23 septembre 2020 relative à un mécanisme de l'Union européenne de préparation et de gestion de crise en matière de migration, [EUR-Lex – 32020H1366 – FR – EUR-Lex](#).

⁵⁴ Un projet conjoint AUEA-EUROSTAT est mis en place pour rationaliser les statistiques sur la protection internationale.

⁵⁵ La Hongrie et la Pologne doivent encore notifier leurs plans d'urgence à l'AUEA.

d'exhaustivité et de clarté différents⁵⁶. La plupart des plans comprenaient également des scénarios détaillés assortis d'indicateurs et de seuils clairement définis, ainsi que des liens entre les scénarios et les mesures de réaction. La majorité des plans expliquent la procédure d'activation/de désactivation des scénarios pertinents⁵⁷. La vue d'ensemble des dispositifs de gouvernance variait également, certains États membres abordant plus en détail la manière dont les différentes autorités ont été associées à la formulation du plan et la manière dont elles participeront à son activation dans différents scénarios et domaines.

Principaux défis et prochaines étapes

La Commission et l'AUEA sont en contact avec les États membres sur la manière de renforcer l'exhaustivité et la clarté des plans. Certains domaines généraux d'amélioration concernent une meilleure détermination d'indicateurs bien formulés et mesurables pour chaque scénario. En outre, les plans devraient comprendre des mesures de réaction claires par zone et par scénario. Cela inclut l'utilisation éventuelle du soutien de l'AUEA. Il convient de prendre des mesures de préparation (par exemple, la préparation de la logistique et de la passation de marchés, la constitution de stocks, la formation ou la capacité d'accueil tampon) afin de garantir que des capacités pouvant être mobilisées de manière souple et efficace, et de les articuler dans le plan d'urgence. Si presque tous les États membres ont indiqué des liens avec d'autres plans d'urgence pertinents (par exemple, les frontières, les retours), tous n'incluaient pas ces références. La plupart des plans n'expliquent pas le processus et les acteurs qui seraient impliqués pour garantir les révisions obligatoires prévues par la directive (UE) 2024/1346.

Comme l'ont indiqué certains États membres, les préparatifs législatifs et administratifs en cours en vue de l'entrée en application du pacte pourraient encore avoir une incidence sur le contenu de leurs plans d'urgence. La Commission invite donc les États membres à veiller à ce que leurs plans soient mis à jour, si nécessaire, et notifiés à l'AUEA au moment de l'entrée en application du pacte. Il serait également souhaitable de veiller au renforcement des capacités et à la mise à l'essai des plans.

Élément constitutif 9 – De nouvelles mesures de protection pour les demandeurs d'une protection internationale et les personnes vulnérables et un contrôle accru du respect des droits fondamentaux

Au cours des derniers mois, la plupart des États membres ont clarifié leurs dispositions en matière de conseils juridiques. Dans certains cas, les États membres doivent introduire des modifications législatives, qui sont en cours d'élaboration⁵⁸. Au niveau opérationnel, alors que plusieurs pays maintiennent les dispositions existantes, la plupart d'entre eux procèdent à des changements, en élargissant leurs dispositions existantes ou en en créant de nouvelles. Une grande majorité d'États membres prévoient de travailler avec des partenaires, des agences

⁵⁶ Par exemple, les problèmes concernent l'absence d'asile dans le plan (France); l'absence ou le manque de clarté des mesures de réaction concernant les mineurs non accompagnés (Chypre, Espagne, Estonie, Pays-Bas et Portugal), les mesures de préparation et de réaction (Chypre), le manque de clarté des mesures par scénario (Estonie, Pays-Bas). La plupart de ces États membres ont confirmé leur intention de réviser et de compléter les plans afin de mieux les aligner sur le modèle de l'AUEA. Chypre, l'Estonie et les Pays-Bas révisent déjà leurs plans, avec le soutien de l'AUEA.

⁵⁷ Le 30 juillet 2025, des indications communes concernant la notification à la Commission et à l'AUEA de l'activation et de la désactivation du plan dans les cas prévus par la directive (UE) 2024/1346 ont été communiquées aux États membres.

⁵⁸ Il s'agit de l'Autriche, de la Bulgarie, de Chypre, de l'Espagne, de la Finlande, des Pays-Bas, de la Slovaquie et de la Suède.

indépendantes et/ou des avocats/une association d'aide juridictionnelle⁵⁹. De même, à ce jour, la plupart des États membres ont identifié des partenaires ou des dispositifs institutionnels pour mettre en place le mécanisme de contrôle du respect des droits fondamentaux. Dans la plupart des cas, la tâche sera confiée aux médiateurs existants⁶⁰.

En ce qui concerne les garanties, l'AUEA a achevé les supports pour la communication d'informations en lien avec les nouvelles procédures en septembre 2025 et a publié un guide pratique pour des conseils juridiques gratuits au stade administratif de la procédure⁶¹. Pour les États membres, l'introduction du filtrage tout particulièrement a nécessité une attention et une formation renouvelées, en particulier en ce qui concerne l'identification de la vulnérabilité et la réponse à y apporter⁶². Dans le cadre de cet effort, des sessions de formation sont organisées. Afin de soutenir l'identification précoce et les réponses adéquates et harmonisées, la nouvelle boîte à outils de filtrage susmentionnée (section 3.3) comprend également une annexe pratique sur la réalisation de contrôles de vulnérabilité préliminaires. En outre, des formations sur mesure ont été proposées⁶³. L'AUEA achève également la révision du module de formation plus large «Introduction à la vulnérabilité» afin de refléter la législation relative au pacte. En ce qui concerne les retours, Frontex, en collaboration avec d'autres parties prenantes, met au point une application mobile pour travailler avec les groupes vulnérables, comprenant également un contrôle de vulnérabilité. L'Agence des droits fondamentaux (ci-après la «FRA») continue de conseiller les institutions de l'Union et les gouvernements nationaux sur les droits fondamentaux.

Les États membres se sont également concentrés sur les actions liées aux enfants, qui comprennent des mesures visant à garantir un accueil adéquat, dans certains cas des modifications des procédures d'évaluation de l'âge, ainsi qu'un engagement accru en ce qui concerne les mises sous tutelle et leur supervision⁶⁴.

Principaux défis et prochaines étapes

Les États membres qui n'ont pas encore défini de dispositions en matière de conseils juridiques⁶⁵ ou de mécanisme indépendant du contrôle du respect des droits fondamentaux⁶⁶ devraient le faire. Tous les États membres devraient traiter toutes les questions en suspens liées

⁵⁹ Comme l'Autriche, la Bulgarie, la Croatie, l'Estonie (en s'appuyant sur le système actuel); l'Irlande, la Tchéquie (via un bureau d'aide juridictionnelle); l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, le Portugal, la Roumanie, la Slovaquie (en élargissant les dispositions actuelles); l'Allemagne, l'Espagne, la Finlande, les Pays-Bas, et la Slovaquie (en s'appuyant sur des arrangements internes).

⁶⁰ Dans la plupart des cas, la tâche est ou sera attribuée au médiateur existant (Autriche, Bulgarie, Chypre, Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovaquie et Tchéquie), bien qu'il existe des exceptions telles que la Croatie et les Pays-Bas. En Roumanie, le médiateur a déjà officiellement assumé cette tâche. L'Irlande propose la mise en place d'un mécanisme de surveillance indépendant par l'intermédiaire d'un inspecteur en chef pour les procédures d'asile et les procédures aux frontières, soutenu par un conseil consultatif.

⁶¹ D'ici la fin de l'année, les supports pour la communication d'informations seront traduits dans 23 langues de l'Union et 20 langues de pays tiers.

⁶² L'Autriche, par exemple, a lancé une initiative visant à mettre en place des agents chargés de la vulnérabilité et à renforcer la coopération avec le HCR.

⁶³ «Vulnerability in the Pact on Migration and Asylum» (La vulnérabilité dans le pacte sur la migration et l'asile), <https://euaa.europa.eu/publications/euaa-tailor-made-training-plan-pact-migration-and-asylum>.

^{*64} À cet égard, le pacte contribue à des réformes plus larges: après une période de surpopulation qui a mis en évidence la nécessité d'étendre et de réformer le système d'accueil, le système solide de protection de l'enfance de l'Irlande sera renforcé par la mise en œuvre du pacte.

⁶⁵ Grèce et Hongrie.

⁶⁶ Ces derniers sont, pour différentes raisons: le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la Grèce, la Hongrie, Malte, la Slovaquie, la Suède.

à la garantie de la compétence et de l'indépendance adéquate et définir des lignes claires de responsabilité et d'obligation de rendre des comptes. Cela implique d'éviter de diviser ce rôle entre différents acteurs ou, lorsque des dispositions mixtes sont choisies, de définir clairement un rôle de chef de file. Sur la base de ses orientations de décembre 2024 relatives à la mise en place du mécanisme lui-même, la FRA élabore actuellement des orientations méthodologiques pour les travaux des futurs contrôleurs désignés.

Les défis doivent également être relevés en ce qui concerne les groupes vulnérables accueillis dans le système d'accueil, tels que les mineurs non accompagnés et les victimes de violences fondées sur le genre. Des capacités d'accueil suffisantes et adéquates devraient être mises en place pour les mineurs non accompagnés qui, en principe, ne devraient pas être hébergés avec des adultes. Les États membres devraient redoubler d'efforts pour garantir des représentants appropriés et en temps utile pour les mineurs à toutes les étapes de la procédure d'asile et pour garantir l'accès des enfants à l'éducation et aux services de santé, conformément au pacte. Dans les systèmes fédéraux, il convient d'accorder une attention particulière à l'alignement de la législation et des pratiques à tous les niveaux de gouvernement.

La prochaine réunion du groupe d'experts de la Commission sur les enfants migrants se concentrera principalement sur les réformes de tutelle requises par le pacte. À cet égard, la FRA s'emploie à mettre à jour le manuel de 2014 sur la tutelle des enfants non accompagnés conformément aux dispositions introduites par le pacte. Cette année encore, l'AUEA publiera une mise à jour des orientations de 2018 sur l'évaluation de l'âge (3^e édition).

Élément constitutif 10 – Intégration et voies légales d'accès à la protection

Réinstallation et voies d'entrée légales La Commission a présenté sa proposition relative au premier plan biennal de l'Union pour la réinstallation et l'admission humanitaire (ci-après le «plan de l'Union»). La proposition de plan de l'Union vise à fixer le nombre total de ressortissants de pays tiers ou d'apatrides ayant besoin d'une protection que les États membres entendent admettre dans l'Union en 2026 et 2027. Elle reflète les discussions qui ont eu lieu lors des réunions du haut-comité pour la réinstallation et l'admission humanitaire, les contributions volontaires des États membres participants et les projections du HCR concernant les besoins mondiaux en matière de réinstallation. Le plan de l'Union proposé recense les régions à partir desquelles l'admission devrait avoir lieu, dans le but d'offrir des alternatives sûres et viables aux voyages irréguliers et de renforcer encore le rôle de la réinstallation et de l'admission humanitaire dans la mise en place de partenariats avec les pays tiers.

L'AUEA apporte un soutien aux États membres ayant des besoins connexes et achève actuellement la mise à jour de ses modules de formation sur les voies d'admission complémentaires et sur la phase de sélection dans le cadre de la réinstallation et de l'admission humanitaire avant la fin de 2025, soit en avance par rapport au calendrier.

Intégration des bénéficiaires d'une protection internationale La plupart des États membres se sont efforcés d'inclure les dispositions du pacte relatives à l'intégration et aux mesures d'intégration rapide dans leurs processus nationaux de mise en œuvre et de transposition. Comme indiqué en juin, la nécessité d'investir davantage ou de soutenir d'autres mesures d'intégration, notamment en élaborant des mesures d'intégration rapide et un processus plus efficace de reconnaissance des qualifications et de validation des compétences, a été abordée par plusieurs États membres dans leurs plans nationaux de mise en œuvre. Certains États membres ont progressé dans la mise en œuvre de stratégies nationales d'intégration⁶⁷ ou ont

⁶⁷ Malte a lancé la stratégie et le plan d'action d'intégration (2025-2030) en janvier 2025.

pour objectif d'étendre les efforts d'intégration grâce à une intégration nouvelle ou plus rapide et à des cours de langue⁶⁸.

Principaux défis et prochaines étapes

Le Conseil devra adopter le plan de l'Union pour la réinstallation et l'admission humanitaire, sur la base de la proposition de la Commission, d'ici la fin de l'année. La Commission est disposée à aider les États membres dans la mise en œuvre du plan.

Une politique d'intégration efficace et cohérente, comprenant des mesures d'intégration rapide, reste une condition préalable pour soutenir l'autosuffisance des demandeurs, favoriser la cohésion sociale et permettre aux bénéficiaires d'une protection internationale de contribuer le plus tôt possible aux sociétés d'accueil⁶⁹. Elle contribue également à réduire les incitations en faveur des mouvements non autorisés.

Malgré leur importance cruciale, les mesures en faveur de l'intégration varient encore considérablement, et plusieurs États membres doivent encore intensifier leurs efforts, notamment en ce qui concerne le soutien à l'accès à un logement adéquat, le soutien à l'intégration sur le marché du travail, la reconnaissance des qualifications et la mise en place de mesures d'intégration rapide⁷⁰. Afin d'accroître l'efficacité de leur soutien, les États membres devraient redoubler d'efforts pour prévoir des mesures adaptées aux besoins spécifiques et supprimer les obstacles pour les groupes cibles tels que les femmes migrantes, les enfants ou les personnes ayant des besoins en matière de santé mentale, comme le souligne l'examen à mi-parcours du plan d'action sur l'intégration et l'inclusion.

La Commission continue de soutenir les politiques d'intégration des États membres par des financements (y compris pour l'intégration à long terme au titre des fonds de cohésion de l'Union), ainsi qu'en élaborant des orientations et en encourageant des partenariats à plusieurs niveaux associant les migrants, les communautés d'accueil, les collectivités locales et régionales, les partenaires sociaux et économiques, la société civile et le secteur privé.

CONCLUSION

Au cours des huit prochains mois, des progrès durables devront être accomplis pour permettre l'entrée en application des réformes du pacte, qui constitueront une base stable pour l'action future de l'Union en matière de gestion de la migration et de l'asile. Ces progrès passeront par des efforts immédiats et des efforts collectifs pour l'avenir.

L'accent devra être mis sur les difficultés exposées dans le présent rapport, en veillant à ce que les systèmes de solidarité et de responsabilité fonctionnent, à ce que les systèmes Eurodac soient prêts, à ce que les modalités de la procédure à la frontière soient en place et à ce que des capacités d'accueil adéquates soient garanties dans tous les États membres. Le contrôle du respect des droits fondamentaux, les dispositions relatives aux conseils juridiques et les nouvelles dispositions en matière de garanties pour les groupes vulnérables constituent d'autres éléments importants du pacte.

La Commission reste pleinement engagée sur cette voie et poursuivra ses travaux tant au niveau horizontal qu'au niveau bilatéral, grâce aux travaux des équipes spécialisées par pays.

⁶⁸ Par exemple, Autriche, Estonie, Italie, Luxembourg, Slovaquie et Tchéquie.

⁶⁹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Plan d'action en faveur de l'intégration et de l'inclusion pour la période 2021-2027, COM(2020) 758 final, [EUR-Lex – 52020DC0758 – FR – EUR-Lex](#).

⁷⁰ Comme la Bulgarie, Chypre, la Croatie, la Grèce, la Hongrie, la Lettonie, la Slovaquie et la Roumanie.

Avec le lancement du cycle annuel de gestion de la migration, des progrès doivent être accomplis pour remédier aux faiblesses existantes du système de Dublin et préparer pleinement l'application du cadre de responsabilité prévu par le règlement (UE) 2024/1351. Parallèlement, les travaux se poursuivront en vue de la mise en œuvre de la réserve de solidarité.

Au niveau de l'Union, l'adoption, en décembre 2025, d'une stratégie européenne de gestion de l'asile et de la migration constituera une réalisation importante. Cette stratégie s'appuiera sur les stratégies nationales que les États membres ont transmises à la Commission en juin et portera sur les dimensions intérieure et extérieure de la migration dans le cadre d'une approche globale et intégrée.

La Commission présentera le prochain état des lieux de la mise en œuvre du pacte au Parlement européen et au Conseil en mars 2026.