

L'externalisation de la gestion de la migration, un besoin de clarification

I • Définition

L'externalisation de la gestion de la migration est une composante des politiques mises en place par un pays donné pour gérer les flux migratoires, en particulier les arrivées irrégulières. Bien que certaines pratiques telles que les régimes de visas, les sanctions imposées aux transporteurs ou les procédures de pré-autorisation aux frontières puissent être considérées comme des pratiques d'externalisation mises en place unilatéralement pour prévenir les arrivées irrégulières, l'acceptation actuelle se réfère aux pratiques par lesquelles les pays confrontés à des arrivées importantes de mouvements migratoires tentent de transférer une partie ou la totalité de la gestion de ces arrivées en dehors de leurs frontières. Il s'agit d'un concept assez vaste qui comprend diverses approches, allant de la gestion des frontières et de la prévention des départs irréguliers au traitement des demandes d'asile et/ou aux retours dans le pays d'origine.

Il nécessite la collaboration et l'accord d'un pays tiers, éventuellement d'agences de l'UE (Frontex jusqu'à présent), et dans certains cas, l'Agence des Nations unies pour les réfugiés (HCR), l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) ou des ONG peuvent également être impliquées. Il s'accompagne d'un soutien financier substantiel au pays tiers collaborateur pour couvrir les frais encourus mais, au-delà d'une simple participation aux frais, il doit être suffisamment attractif pour convaincre ce dernier de s'engager dans un tel processus.

II • Justification de l'intérêt croissant pour le transfert d'une partie ou de la totalité de la gestion de la migration en dehors des frontières nationales

Le principal objectif de l'externalisation ou de la délocalisation de la gestion de la migration est la volonté de réduire les arrivées irrégulières sur le territoire, d'alléger la charge des autorités chargées de l'asile qui doivent

Monique Pariat,
Ancienne Directrice Générale de la Commission européenne chargée des migrations, de la sécurité intérieure et de la gestion des crises

L'auteur remercie pour leurs commentaires les membres du groupe de travail sur l'asile et la migration de l'Institut Jacques Delors, notamment Judith Kohlenberger, Blanca Garces, Jean-Louis Debrouwer et Jérôme Vignon.



MIGRATIONS &
DÉMOGRAPHIE

DÉCRYPTAGE
MAI 2025

© Freepik

traiter chaque demande d'asile individuellement en dépit du fait que de nombreux demandeurs ont une probabilité assez faible d'être acceptés (le taux moyen de reconnaissance en première instance est d'environ 40 % dans l'UE), de remédier à la difficulté de renvoyer les personnes auxquelles l'asile a été refusé (dans l'UE, pas plus de 30 % des personnes faisant l'objet d'une demande de retour sont effectivement renvoyées dans leur pays d'origine) et d'atténuer la sensibilité politique de la question des migrations.

III • Une tendance internationale, des expériences en dehors de l'Europe

Certaines expériences ont été développées et expérimentées dans d'autres parties du monde que l'Europe, notamment en Australie et plus récemment aux États-Unis.

I AUSTRALIE

En Australie, une première initiative a été lancée en 2001 jusqu'en 2007 sous le nom de « Pacific Solution ». Les demandeurs d'asile arrivant par la mer en Australie étaient interceptés avant leur débarquement et transférés dans des centres de détention à Nauru ou en Papouasie-Nouvelle-Guinée (PNG) où leur demande d'asile était examinée avec la possibilité d'une réinstallation en Australie ou dans d'autres pays.

Une nouvelle initiative a été lancée en 2013 sous le nom d'accord régional de réinstallation entre l'Australie et la Papouasie-Nouvelle-Guinée, communément appelée « solution PNG ». Dans le cadre de ce dispositif, les demandeurs d'asile arrivant en Australie par bateau sans visa se verraient refuser l'installation en Australie et seraient transférés dans un centre de détention sur l'île de Manus, en Papouasie-Nouvelle-Guinée, où leur demande d'asile serait examinée. S'ils sont jugés légitimes, ils seront réinstallés en Papouasie-Nouvelle-Guinée, sinon ils seront soit rapatriés, soit envoyés dans un pays tiers autre que l'Australie, soit maintenus en détention pour une durée indéterminée.

Le coût financier de ce régime est difficile à mesurer avec précision, mais les estimations suggèrent qu'il était en moyenne d'au moins 1 milliard de dollars australiens par an et qu'il a atteint plus de 1,49 milliard de dollars australiens en 2017-18.¹

La question de savoir si le programme a réussi à décourager les réfugiés d'arriver en Australie par bateau est très controversée. Au cours de la première phase (13 août 2012-18 juillet 2013), lorsque le traitement offshore a été mis en œuvre avec la possibilité de réinstallation en Australie pour les personnes considérées comme des réfugiés, plus de 24 000 demandeurs d'asile sont arrivés en Australie par bateau. Ce nombre était considérablement plus élevé qu'à tout autre moment depuis les années 1970, lorsque des bateaux de demandeurs d'asile ont été enregistrés pour la première fois en Australie. Après l'interdiction de réinstallation en Australie, on estime les arrivées à plus de 1 500 personnes et au moins 21 bateaux au cours des 16 premiers jours du changement de politique. Le nombre d'arrivées par bateau n'a chuté de façon spectaculaire qu'après que l'Australie a commencé à procéder à des interceptions maritimes et n'a retrouvé son niveau d'avant 2007 qu'en 2016 (soit deux ans après que le gouvernement a cessé de transférer des personnes vers l'étranger). Parallèlement, les arrivées par avion de demandeurs d'asile ont augmenté.²

La politique australienne a été critiquée au niveau international, par des organes des Nations Unies et des organisations nationales et internationales de défense des droits de l'homme qui contestaient sa conformité avec les principes fondamentaux de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés. En décembre 2021, le gouvernement Morrison a mis fin au programme, laissant au gouvernement de PNG l'entière responsabilité des réfugiés restés dans le pays.

1 https://www.kaldorcentre.unsw.edu.au/sites/kaldorcentre.unsw.edu.au/files/Policy_Brief_11_Offshore_Processing.pdf

2 *ibid*

I ÉTATS-UNIS

En réaction à la politique des frontières très restrictive mise en œuvre sous l'administration Trump I, l'administration Biden a tenté d'initier de nouvelles approches pour une migration plus humaine et plus accueillante tout en répondant à l'augmentation extrêmement préoccupante des arrivées à la frontière mexicaine.

En 2022, différentes options ont été proposées pour encourager les arrivées légales et décourager les arrivées irrégulières :

- Des programmes de séjour conditionnel humanitaire ont d'abord été proposés aux Vénézuéliens à l'étranger (ils devaient avoir un parrain aux États-Unis et être en mesure de payer leur billet d'avion), puis ont été étendus aux Cubains, aux Haïtiens et aux Nicaraguayens.
- Cette mesure a été combinée à une politique de contrôle aux frontières renforcée en vertu de laquelle les personnes arrivant illégalement à la frontière seraient expulsées sans que leur demande d'asile ne soit examinée.
- Des centres de traitement régionaux ont été ouverts en Amérique latine pour aider les migrants à déposer leur demande d'immigration aux États-Unis.
- L'application mobile Custom and Border Protection (CBP) One, créée en 2020 pour permettre aux voyageurs d'accéder à certaines fonctions du CBP avant leur arrivée aux États-Unis, a été étendue afin que les migrants dépourvus de documents d'entrée puissent prendre rendez-vous dans des points d'entrée désignés à la frontière méridionale.

Cette politique a contribué à inciter davantage d'immigrants à se présenter aux points d'entrée officiels leur permettant ainsi d'accéder à la procédure d'asile américaine. Elle a élargi l'accès aux voies légales d'immigration pour les ressortissants d'Amérique latine et des Caraïbes et a facilité la coopération d'autres pays en matière de gestion de l'immigration.

Toutefois, l'incapacité du Congrès à proposer et à adopter un projet de loi de réforme globale de l'immigration et les nombreux et interminables litiges qui ont suivi ont considérablement réduit la durabilité et le succès de cette nouvelle approche. En outre, l'administration Biden a été confrontée à d'énormes difficultés de maintien du contrôle de ses frontières, le nombre de franchissements irréguliers atteignant des niveaux record, en raison d'une vague d'arrivées post Covid et de nouvelles crises humanitaires dans certains pays d'Amérique latine, qui l'ont contrainte à revenir à des politiques frontalières plus restrictives. Enfin, selon une analyse qualitative, toutefois limitée, parmi les demandeurs d'asile à la frontière entre le Mexique et les États-Unis, des interfaces confuses, des défauts techniques et des préjugés raciaux ont été signalés dans l'utilisation de l'application CBP One.³

L'administration Trump II a immédiatement mis fin à cette politique.

IV • Initiatives européennes : un concept, des approches différentes

En Europe, les premières discussions ont eu lieu à la fin des années 1990 et au début des années 2000, sous la pression de l'Autriche et du Royaume-Uni, avec la participation du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés. Plusieurs options ont été envisagées lors de la préparation du programme communautaire de La Haye pour la période 2004-2009 dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice. Mais déjà à cette époque ce sujet s'est avéré trop sensible et trop compliqué pour être traduit plus avant en propositions concrètes. En fin de compte, il s'est limité à des mesures de renforcement des capacités dans le cadre de la nouvelle politique de voisinage.

Les arrivées massives de réfugiés en provenance du Moyen-Orient en 2015, l'importance et la sensibilité croissantes de la migration dans le débat politique au cours des 15 dernières années et la difficulté à s'accorder sur un cadre européen commun en matière d'asile et de migration ont réactivé le débat sur l'externalisation.

3 <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2666623524000540>.

La déclaration UE-Turquie de mars 2016⁴ est le premier jalon important de cette tendance, qui a ensuite conduit certains pays (l'Espagne et l'Italie en particulier) à conclure des accords bilatéraux en matière de migration avec des pays tiers spécifiques d'origine ou de transit. Parallèlement, des projets de transfert ou de délocalisation de la totalité ou d'une partie des procédures d'asile ont été élaborés au niveau national par le Royaume-Uni et l'Italie.

Au niveau de l'UE, certains accords globaux avec des pays tiers d'origine ou de transit ont été conclus ou sont en cours de négociation. La question de l'externalisation a imprégné les négociations du Pacte sur l'immigration et l'asile dans le contexte des discussions sur la procédure obligatoire aux frontières et le concept de pays tiers sûr qui permettra de déclarer irrecevable la demande des migrants provenant d'un pays tiers sûr avec lequel ils ont un lien de rattachement. Ceci est devenu encore plus articulé en mai 2024, lorsqu'une coalition de 15 États membres menée par le Danemark a demandé à la Commission européenne de « sortir des sentiers battus » pour « identifier, élaborer et proposer de nouveaux moyens et de nouvelles solutions pour prévenir la migration irrégulière en Europe ».⁵ En réponse, cette dernière a adopté une révision de la législation de l'UE en matière de retour en mars 2025, proposant la création de « plateformes de retour » dans les pays tiers et, en avril 2025, d'autres mesures pour anticiper les parties pertinentes du Pacte sur les migrations et l'asile et proposer une liste européenne de pays tiers d'origine sûrs.⁶

I DÉCLARATION UE-TURQUIE DE 2016

La première situation dans laquelle une combinaison d'actions internes et externes a été concrètement mise en place a été dans le contexte du long été de la migration en 2015. L'afflux massif de réfugiés en provenance du Moyen-Orient, en grande partie de Syrie mais aussi d'Afghanistan, d'Irak, d'Érythrée

ou des Balkans, atteignant environ 1,3 million de personnes, a provoqué une crise politique au sein de l'UE, démontrant que l'UE n'était pas correctement équipée pour gérer un afflux aussi important. Suite à l'échec de la Commission à obtenir un accord sur la répartition des migrants entre les États membres, à la situation dramatique à la frontière gréco-turque et au nombre de réfugiés syriens présents en Turquie, des négociations ont eu lieu entre l'UE et la Turquie qui ont abouti tout d'abord à un plan d'action conjoint UE-Turquie activé en novembre 2015 et, quelques mois plus tard, à la déclaration UE-Turquie du 7 mars 2016.

Les principales caractéristiques de la Déclaration (qui ne pouvait pas être qualifiée d'« accord » car elle n'avait pas suivi le processus juridique traditionnel) étaient les suivantes:

- La Turquie prendrait toutes les mesures nécessaires pour empêcher les départs vers les îles grecques. Toute personne arrivant irrégulièrement de Turquie serait renvoyée.
- En contrepartie de chaque Syrien renvoyé des îles, les États membres de l'UE accueilleraient un réfugié syrien de Turquie au titre de la réinstallation.
- Un soutien financier de 6 milliards d'euros était approuvé pour aider la Turquie à améliorer la situation humanitaire des réfugiés dans le pays, la feuille de route sur la libéralisation des visas pour les citoyens turcs serait accélérée et le processus d'adhésion relancé.

Bien qu'une tendance à la baisse des arrivées ait déjà été observée fin 2015, notamment en raison de la fermeture de la route des Balkans, la Déclaration et le plan d'action contribuèrent à contenir les flux en provenance de la Turquie vers l'UE. Une diminution de 90 % du nombre d'arrivées en Grèce a été observée en avril 2016. Il y eut plusieurs pics

⁴ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>

⁵ <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2024/08/27/Joint-Letter-to-the-European-Commission-on-new-solutions-to-address-irregular-migration-to-Europe.pdf>

⁶ https://commission.europa.eu/news/migration-commission-proposes-new-european-approach-returns-2025-03-11_en
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_1070

depuis, mais toutefois bien inférieurs aux niveaux de 2015.

L'aide financière a été renouvelée à plusieurs reprises et s'élève aujourd'hui à 10 milliards d'euros. Ces montants ont été déboursés en grande partie pour couvrir les besoins des réfugiés (aide humanitaire via les agences de l'ONU et les ONG, accès à la santé, à l'éducation et au travail, programmes de réinstallation, etc.) mais aussi pour renforcer la gestion des frontières de la Turquie et relancer le processus d'adhésion.

Une analyse et une évaluation complètes de la manière dont la Déclaration EU-Turquie a été mise en œuvre depuis sa création méritent bien plus que quelques paragraphes et ont d'ailleurs fait l'objet de nombreux rapports et travaux universitaires au fil des ans.

Toutefois et de manière très succincte, les éléments suivants peuvent être soulignés :

Si quelque 35 000 Syriens ont été réinstallés, moins de 3 000 personnes arrivées irrégulièrement ont été renvoyées. La Turquie a fait valoir que l'UE ne remplissait pas ses obligations au titre de la Déclaration, notamment en ce qui concernait les déboursements de l'enveloppe financière ou la libéralisation des visas, alors que les paiements étaient effectués conformément aux règles financières bien connues de l'UE, et que le processus de libéralisation des visas était bloqué en raison de l'absence de progrès de la part de la Turquie sur les critères à respecter.

Au fil des ans, de nombreux incidents se sont produits entre la Grèce et la Turquie, à la fois en Mer Égée et à la frontière terrestre le long du fleuve Evros, reflétant le niveau de coopération (ou de non-coopération) entre les autorités des deux pays (garde-côtes, administration, municipalités, etc.) ainsi que l'état des relations politiques entre la Turquie et l'UE.

La Déclaration a suscité de nombreuses inquiétudes, notamment de la part des ONG et des défenseurs des droits de l'homme qui ont dénoncé l'externalisation de leur politique migratoire par les pays de l'UE et se sont interrogés sur la conformité de ces arrangements avec le respect des droits fondamentaux consacrés par la Convention

européenne des droits de l'homme, en particulier le principe de non-refoulement.

Enfin, la Déclaration UE-Turquie souligne la vulnérabilité inhérente à un pays de destination des migrations. Au-delà d'une politique de gestion interne solide qui a fait défaut à l'UE au moment de la crise migratoire de 2015 et qu'elle aura désormais lorsque le Pacte européen sur la migration et l'asile sera entré en application, une coopération efficace, effective et fondée sur la confiance avec les pays de transit est essentielle pour prévenir la tentation pour ces derniers d'utiliser la migration comme un levier, voire de l'instrumentaliser.

LE MÉCANISME DE TRANSIT D'URGENCE DE L'UE

Depuis septembre 2019, l'Union européenne finance un programme géré par le Haut Commissariat pour les Réfugiés visant à transférer des réfugiés particulièrement vulnérables de la Libye vers le Rwanda ou le Niger. Connu sous le nom de Mécanisme de transit d'urgence (MTU), il s'agit d'un dispositif volontaire destiné aux réfugiés et aux demandeurs d'asile, ainsi qu'à d'autres personnes vulnérables déplacés en Libye, où le HCR a un pouvoir d'action limité, visant à leur faciliter l'accès à une protection et une assistance internationale. Les personnes transférées dans le cadre de l'ETM voient leur demande d'asile examinée par le HCR et sont ensuite proposées à la réinstallation.

En janvier 2024, quelque 6 300 personnes auront été traitées dans le cadre de ce mécanisme et 5 800 réinstallées (données HCR). Le HCR a reçu 45 millions d'euros au titre du Fonds fiduciaire européen pour l'Afrique pour gérer ce mécanisme.

L'ETM ne peut toutefois pas être totalement assimilé à un programme d'externalisation. Il s'agit d'un mécanisme de transfert de réfugiés vulnérables d'un pays tiers à un autre visant à permettre au HCR de traiter leur demande d'asile en vue d'une réinstallation. Il n'en présente pas moins une dimension d'externalisation dans la mesure où les demandeurs d'asile ne sont pas transférés directement dans l'UE pour que leur demande d'asile soit traitée et ne peuvent bénéficier d'une protection internationale dans l'UE qu'après

l'évaluation du HCR et uniquement dans le cadre d'une réinstallation.

I LA PROPOSITION ROYAUME-UNI - RWANDA

Comme l'accord Australie-PNG, l'arrangement entre le Royaume-Uni et le Rwanda est un transfert de responsabilité de la gestion des migrations à un pays tiers.

Le partenariat entre le Royaume-Uni et le Rwanda en matière de migration et de développement économique a été proposé en 2022 par le gouvernement de Boris Johnson et ses successeurs Liz Truss et Rishi Sunak.

Les migrants arrivant irrégulièrement au Royaume-Uni seraient transférés au Rwanda où leur demande d'asile serait traitée conformément à la législation rwandaise. Si leur demande est acceptée, ils pourront rester au Rwanda mais ne seront pas réinstallés au Royaume-Uni. Les personnes qui ne demanderaient pas l'asile ou qui ne se verraient pas accorder le bénéfice de l'asile pourraient soit rester au Rwanda, soit être renvoyées dans leur pays d'origine.

L'objectif du gouvernement britannique était de « dissuader les personnes d'entreprendre des voyages dangereux vers le Royaume-Uni pour demander l'asile, qui sont facilités par des passeurs criminels, alors qu'elles ont déjà voyagé à travers des pays tiers sûrs », plus particulièrement ceux qui traversent la Manche sur de petites embarcations.

Le dispositif était prévu pour cinq ans en tant que « projet pilote », avec la possibilité d'une prolongation. Aucune indication n'a été donnée quant au nombre de personnes qui seraient prises en considération dans le cadre de ce programme. Une estimation officielle fait état de 1 000 demandeurs d'asile pour la période d'essai de cinq ans, ce qui est très peu par rapport aux 20 000 demandes traitées chaque année au Royaume-Uni.

L'accord a immédiatement soulevé plusieurs questions juridiques et a été contesté devant la Haute Cour du Royaume-Uni. La Haute Cour a statué en décembre 2022 que la politique était légale. Cette décision a fait l'objet d'un appel devant la Cour d'appel, qui a rendu une décision contraire. Le ministère de l'intérieur a fait appel de ce jugement devant la

Cour suprême, qui a confirmé à l'unanimité le jugement de la Cour d'appel

Cet accord a été déclaré illégal, le Rwanda ne pouvant pas être considéré comme un pays sûr vers lequel les demandeurs d'asile pouvaient être renvoyés, principalement en raison des insuffisances du système d'asile rwandais ne permettant pas au Rwanda de traiter correctement les demandes d'asile et d'identifier les véritables réfugiés. Par conséquent ces réfugiés risqueraient d'être renvoyés dans les pays qu'ils ont fuis, où ils pourraient subir de mauvais traitements, ce qui constituerait une violation du principe de non-refoulement. Le gouvernement britannique a réagi à l'arrêt de la Cour suprême en modifiant le système dans le cadre d'un nouveau traité avec le Rwanda. D'une part, il a prévu que personne ne pouvait être expulsé du Rwanda sauf vers le Royaume-Uni et, d'autre part, il a introduit en parallèle un projet de loi déclarant le Rwanda comme un pays sûr pour les demandeurs d'asile. Ce projet de loi est entré en vigueur en avril 2024.

En termes de coûts et selon le National Audit Office britannique, le ministère de l'intérieur devait verser 370 millions de livres au Fonds de transformation et d'intégration économiques (ETIF), conçu pour soutenir la croissance économique du Rwanda. D'autres montants seraient versés en fonction du nombre de personnes relocalisées au Rwanda : 120 millions de livres une fois que 300 personnes auraient été relocalisées et des paiements de 20 000 livres par personne relocalisée. Le ministère de l'intérieur verserait également un total de 151 000 livres par personne relocalisée pour couvrir les coûts opérationnels et de traitement des demandes d'asile.

Ce programme a été annulé par le gouvernement travailliste lorsqu'il a pris ses fonctions en juillet 2024, et personne n'a été envoyé de force au Rwanda dans ce cadre.

I PROTOCOLE ENTRE L'ITALIE ET L'ALBANIE

En novembre 2023, l'Italie et l'Albanie ont signé un « Protocole entre la République italienne et le Conseil des ministres de la République d'Albanie sur le renforcement de la coopération en matière de migration ».

L'accord régit la construction et l'utilisation par l'Italie de deux centres sur le territoire albanais où l'Italie traiterait les demandes de protection internationale et, le cas échéant, les procédures de retour d'un maximum de 3 000 ressortissants de pays tiers par mois dans le cadre de la procédure frontalière accélérée de l'Italie. L'un de ces centres serait un centre de débarquement situé sur la côte, où les personnes seraient identifiées et soumises à un contrôle médical, avant d'être transférées vers un autre centre situé plus à l'intérieur des terres, où elles resteraient jusqu'à ce que leur demande d'asile ait été traitée.

Le protocole a été ratifié par l'Italie et l'Albanie. L'Italie a adopté une législation d'application qui a été publiée le 22 février 2024.

Les spécificités du régime sont les suivantes :

- Seules les personnes secourues en haute mer (c'est-à-dire qui ne sont pas entrées sur le territoire italien) seraient concernées.
- Seuls les hommes seraient emmenés dans ces centres, pas de femmes ni de familles, et seulement les hommes venant de pays considérés comme sûrs.
- Les centres sont des centres de détention. À cet égard, la loi Cutro (surnommée ainsi en référence à un naufrage meurtrier survenu au large de la Calabre en février 2023) a modifié la législation italienne, notamment en prévoyant la possibilité de détenir des personnes dans le but de mener à bien la procédure frontalière, comme le permet la directive de l'UE sur les conditions d'accueil. Les motifs précis qui seront utilisés dans l'application du protocole ne sont pas indiqués dans la loi de ratification, mais la rétention vise à empêcher la fuite vers l'Albanie et d'autres pays de l'UE.
- La gestion des centres et toutes les procédures liées au traitement des demandes d'asile, aux recours et au retour relèvent de la compétence de l'Italie, c'est-à-dire que le droit italien s'applique, avec les mêmes dispositions et dans les mêmes conditions qu'en Italie.

- La procédure est la procédure accélérée prévue par la loi italienne. Elle ne devrait pas prendre plus de 28 jours. Les demandeurs d'asile ont accès à un conseil juridique.
- Le centre peut accueillir quelque 3 000 personnes et, selon les autorités italiennes, 36 000 demandes d'asile pourraient être traitées chaque année.
- Les personnes qui se verraient accorder l'asile seraient transférées en Italie. Les autres seraient renvoyées dans leur pays d'origine par les autorités italiennes en vertu de la législation italienne.

Le coût des centres a été pris en charge par l'Italie et a été estimé à 47,7 millions d'euros. Le protocole entre l'Italie et l'Albanie prévoit un soutien financier de 89 millions d'euros pour 2024 et de 118 millions d'euros par an entre 2025 et 2028.

Ce régime diffère de celui du Royaume-Uni pour le Rwanda en ce sens que l'Italie ne transfère pas sa responsabilité juridique à un pays tiers, mais la délocalise. Alors que dans le cadre du programme britannique pour le Rwanda, le Rwanda traiterait les demandes d'asile et accueillerait de manière permanente les réfugiés qui y sont amenés, dans le cadre du protocole Italie-Albanie, les bénéficiaires de l'asile, obtenu en vertu de la législation italienne, seront transférés en Italie. Mais l'objectif reste le même, à savoir dissuader les personnes d'entreprendre des voyages dangereux vers l'Italie et réduire le nombre d'arrivées irrégulières.

Le régime a été immédiatement contesté, d'abord sur la proportionnalité de la garantie financière demandée aux demandeurs qui ne remettent pas leur passeport ou un document équivalent.

Ensuite, certaines juridictions nationales ont contesté la liste des pays tiers sûrs, en particulier l'inclusion de pays tels que le Bangladesh et l'Égypte. En octobre et novembre 2024, le Tribunal de Rome a invalidé la détention de certains migrants au motif que la directive relative à la procédure d'asile doit être interprétée comme s'opposant à ce qu'un pays tiers soit désigné comme pays d'origine sûr lorsque certaines parties de

son territoire ne remplissent pas les conditions matérielles d'une telle désignation⁷. Le Tribunal a également effectué une demande préjudicielle d'interprétation à la Cour européenne de justice.

En février 2025, un troisième transfert de 43 personnes (également bangladaises et égyptiennes) a également été invalidé et les ordres de détention suspendus par la Cour d'appel de Rome, qui a décidé de soumettre une nouvelle demande d'interprétation préjudicielle à la CJCE sur le concept de pays d'origine sûrs. La Cour d'appel de Rome a suivi globalement la même ligne que le Tribunal de Rome en demandant à la CJCE si le droit communautaire, et notamment la directive sur la procédure d'asile, empêche de considérer un pays tiers comme sûr s'il existe une ou plusieurs catégories de personnes pour lesquelles les critères établis par la directive sur la procédure d'asile pour désigner un pays comme sûr ne sont pas satisfaits.

Enfin, en mars 2025, le gouvernement a révisé la législation pour y inclure de nouvelles dispositions relatives à l'utilisation des centres en Albanie : une modification supprime la limitation du transfert aux seules personnes sauvées en mer et la seconde permet d'utiliser les centres en Albanie comme centres italiens de pré retour dans lesquels seront placées les personnes faisant l'objet d'une décision de retour.

Cette modification n'exclut pas qu'une fois que l'impasse actuelle de la procédure accélérée aux frontières sera résolue, les centres puissent être utilisés pour leur objectif initial.

I PLATEFORMES DE RETOUR (RETURN HUBS)

Le nouveau projet de législation adopté par la Commission européenne en mars 2025 concernant un Système Européen Commun de Retour⁸ introduit la possibilité légale de renvoyer vers un pays tiers des personnes en séjour irrégulier dans l'UE et ayant reçu

une décision finale de renvoi, sur la base d'un accord ou d'un arrangement conclu bilatéralement ou au niveau de l'UE avec ce pays. Cet accord ou arrangement peut être conclu avec un pays tiers qui respecte les normes et principes internationaux en matière de droits de l'homme, conformément au droit international, y compris le principe de non-refoulement. Les familles avec mineurs et les mineurs non accompagnés sont exclus. La mise en œuvre de ces accords ou arrangements doit faire l'objet d'un suivi.

Le projet de règlement ne va pas plus loin que l'introduction de la possibilité de créer ces Plateformes de retour. Les modalités devront être convenues dans le cadre d'un accord ou d'un arrangement avec un pays tiers, soit bilatéralement avec un État membre, soit au niveau de l'UE. L'accord ou l'arrangement devra également inclure des garanties, y compris un mécanisme de contrôle pour s'assurer que les sauvegardes nécessaires sont respectées.

Il reste à voir comment les colégislateurs recevront et modifieront la proposition de la Commission.

I ACCORDS DE PARTENARIAT GLOBAL AVEC LES PAYS D'ORIGINE ET/OU DE TRANSIT.

Face à la difficulté de renvoyer les migrants irréguliers qui n'ont pas bénéficié d'une protection internationale, la Commission européenne et plusieurs États membres ont parallèlement négocié des accords de réadmission avec les pays de transit et/ou d'origine afin de faciliter et d'organiser les retours. Il convient de souligner que la réadmission de ses propres ressortissants est une obligation en vertu du droit international, mais dans la pratique, les pays sont souvent très réticents à reprendre leurs ressortissants. Ces accords définissent généralement les aspects pratiques et administratifs liés aux procédures de retour et proposent un cadre de référence agréé par les deux parties pour faciliter et accélérer les réadmissions.

⁷ La directive relative à la procédure d'asile est applicable jusqu'à ce qu'elle soit remplacée par le règlement relatif à la procédure d'asile du Pacte sur l'immigration et l'asile en juin 2026. Dans le RAA, la désignation d'un pays tiers comme pays d'origine sûr, tant au niveau de l'Union qu'au niveau national, peut être assortie d'exceptions pour des parties spécifiques de son territoire ou des catégories de personnes clairement identifiables.

⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52025PC0101>

Jusqu'à présent, 18 accords et 6 arrangements ont été conclus au niveau de l'UE. Ces accords ont été très difficiles à négocier et à mettre en œuvre pour les raisons suivantes :

- Il existe une concurrence inégale entre les États membres et la Commission en termes de rapidité de négociation, de compensation financière et de relations privilégiées avec certains pays tiers (Espagne/Maroc, France/Algérie, Italie/Tunisie etc...)
- La capacité limitée de la Commission à proposer un ensemble attrayant de mesures pour atténuer la réticence des pays d'origine (et encore plus des pays de transit) à réadmettre les migrants en situation irrégulière.
- Les très rares possibilités d'action en cas de non-respect des règles (restrictions limitées des mesures d'assouplissement du régime des visas dans le cadre du code des visas).
- Les accords sont limités au retour et à la réadmission et ne peuvent inclure des mesures liées à la gestion des frontières ou à la lutte contre les réseaux de passeurs, ni aucun soutien au système national de gestion de l'asile.

Pour remédier à ces lacunes et s'appuyer sur l'expérience de la Déclaration UE-Turquie, la Commission européenne a proposé d'intégrer les questions liées aux migrations dans des accords de partenariat plus complets, couvrant différents domaines :

- Économie, commerce et développement
- Partenariats sectoriels (énergie, transition verte, numérique, etc.)
- Mobilité (visa, études, permis de travail, etc.)
- Migration et gestion des frontières

Jusqu'à présent, de tels accords ont été signés avec la Tunisie, l'Égypte et la Mauritanie. D'autres sont en cours de négociation, notamment avec le Maroc et la Jordanie.

Le chapitre sur la migration et la gestion des frontières comprend généralement des

mesures de coopération et de soutien visant à renforcer la gestion des frontières et à assurer un contrôle efficace des départs irréguliers, la coopération dans la lutte contre le trafic de migrants, la réadmission des ressortissants nationaux et, en cas de transit, l'aide au retour dans le pays d'origine, l'amélioration du système national de migration et d'asile, des voies de migration légale (humanitaire, réinstallation ou travail), la facilitation des visas et des mesures de mobilité accrue.

Leur contrepartie financière est également globale et comprend des mesures de soutien budgétaire, des prêts, des dispositions commerciales et des subventions spécifiques pour la migration (220 millions pour l'Égypte, 105 millions pour la Tunisie).

Ces accords ont également suscité des inquiétudes quant au respect des droits de l'homme et du principe de non-refoulement. En termes d'efficacité, les actions combinées des États membres et de l'UE dans le cadre de leurs partenariats respectifs avec des pays comme le Maroc, la Tunisie ou l'Égypte ont certainement contribué à contenir les arrivées irrégulières dans l'UE, même si ce n'est pas le seul facteur. En 2024, les arrivées par la route centrale de la Méditerranée (Tunisie et Libye) ont diminué de 60 % et celles par la route des Balkans occidentaux de 78 %. Mais les flux et les passeurs s'adaptent à de nouveaux modèles et, la même année, les arrivées par la route atlantique vers les îles Canaries ont augmenté de 18 % et par la Méditerranée orientale de 14 %.

V • Conclusion

La première conclusion que l'on peut tirer est que l'externalisation de la migration peut être politiquement attrayante (bien qu'il ne faille pas sous-estimer le risque d'instrumentalisation par l'autre partie), mais qu'elle est juridiquement et économiquement difficile à mettre en œuvre.

Il est compréhensible que les pays veuillent mieux contrôler et réglementer les personnes qui arrivent à leurs frontières et empêcher les arrivées incontrôlées de migrants irréguliers qui surchargent les structures d'asile et d'accueil et qu'il leur sera ensuite très difficile de renvoyer dans leur pays d'origine.

Améliorer le retour des personnes qui ont été déboutées du droit d'asile est également nécessaire.

De nombreux citoyens demandent une meilleure gestion des arrivées irrégulières. Mais cela ne peut se faire au prix d'une réduction de l'accès à des procédures sûres pour les personnes ayant besoin d'une protection internationale, ni au mépris des obligations internationales en matière de droits fondamentaux.

Les différentes expériences décrites ci-dessus montrent qu'une bonne externalisation de certains aspects de la gestion des migrations doit répondre à plusieurs exigences :

- Tout d'abord, il ne peut s'agir d'un transfert complet vers un pays tiers, comme dans les exemples australien ou britannique. À moins que le pays de transfert ne démontre une adéquation parfaite en matière de protection internationale dans son ordre juridique national, trop de questions en termes de respect des droits de l'homme resteront soulevées.
- Le modèle proposé par le protocole Italie/Albanie est plus intéressant en ce sens qu'il fonctionnerait selon le droit du pays délocalisant. L'avis de la CJCE fournira, espérons-le, des indications utiles sur les conditions nécessaires pour qu'un tel régime soit juridiquement solide.
- La mise en œuvre du Pacte sur la Migration et l'Asile peut également contribuer à renforcer sa légalité. Le règlement relatif à la procédure d'asile (APR) et le règlement relatif au retour dans le cadre de la procédure à la frontière ⁹ introduisent une procédure plus rapide, notamment pour les demandeurs qui sont des ressortissants d'un pays tiers pour lequel la proportion de décisions accordant une protection internationale est inférieure ou égale à 20 %. Le règlement relatif à la procédure d'asile clarifie également les critères et les conditions d'application du concept de pays tiers sûr. Les États membres pourront se prévaloir des listes

européenne et nationale de pays tiers sûrs ou appliquer ce concept individuellement, c'est-à-dire considérer qu'un pays tiers qui ne figure pas sur la liste européenne ou nationale remplit les critères pour être considéré comme un pays tiers sûr à l'égard d'un demandeur spécifique.

- La procédure accélérée proposée dans le protocole Italie/Albanie pourrait être considérée comme une procédure d'asile à la frontière extraterritoriale si elle respecte les mêmes conditions et exigences que celles prévues pour la procédure frontalière de l'APR et si les critères utilisés pour qualifier un pays de pays tiers sûr sont alignés sur ceux de l'APR. La proposition de la Commission du 16 avril 2025 visant à accélérer la mise en œuvre du pacte en anticipant précisément ces deux aspects ainsi qu'à établir une toute première liste européenne de pays tiers d'origine sûrs va dans ce sens.
- Les Plateformes de retour sont une option intermédiaire qui pourrait être plus facile à mettre en œuvre sur le plan juridique et politique, car elle n'englobe pas l'ensemble de la procédure de demande d'asile, mais ne s'applique qu'une fois qu'une décision de renvoi a été rendue. Toutefois, le projet de règlement sur un Système européen en matière de retour adopté par la Commission en mars dernier est trop imprécis pour permettre une évaluation approfondie de la faisabilité et de la viabilité de ces plateformes, car il laisse trop d'aspects à la responsabilité des négociateurs de l'accord avec le pays tiers. Pour garantir leur légalité, les législateurs devront se pencher sur plusieurs aspects importants tels que :
 - Quelle sera la loi applicable ?
 - Qui pourra être transféré ?
 - Qu'en est-il des personnes qui ne peuvent être retournées malgré l'injonction de renvoi ?
 - Combien de temps les personnes faisant l'objet d'une injonction de retour resteront-elles dans la plate-forme si leur pays d'origine continue de refuser de les reprendre ?

⁹ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AL_202401348
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AL_202401349

- Quel type de mécanisme de suivi sera élaboré et qui le contrôlera?
 - Comment évaluer les coûts/bénéfices non seulement en termes financiers, mais aussi en termes de vulnérabilité et de responsabilité?
 - Quels pays tiers seront prêts à les accueillir?
 - Feront-ils partie d'un accord de partenariat plus global?
- La migration doit être gérée de manière holistique et globale, en s'attaquant

avant tout aux très nombreuses raisons qui poussent des personnes à quitter leur lieu d'origine, à entreprendre des voyages périlleux et à être la proie des passeurs. Des partenariats bien équilibrés et efficaces englobant tous les secteurs présentant un intérêt pour les deux parties, offrant des possibilités de travail légal à l'intérieur et à l'extérieur du pays, ainsi que des perspectives de développement économique durable à long terme, pourraient constituer une meilleure option.

Managing Editor: Sylvie Matelly • The document may be reproduced in part or in full on the dual condition that its meaning is not distorted and that the source is mentioned • The views expressed are those of the author(s) and do not necessarily reflect those of the publisher • The Jacques Delors Institute cannot be held responsible for the use which any third party may make of the document • Original version • Edited by Marjolaine Bergonnier • © Notre Europe - Jacques Delors Institute

Institut Jacques Delors

Penser l'Europe • Thinking Europe • Europa Denken
18 rue de Londres 75009 Paris, France • www.delorsinstitute.eu
T +33 (0)1 44 58 97 97 • info@delorsinstitute.eu



This project is funded by the European Commission's Citizens, Equality, Rights and Values Programme (CERV) under project number 101194174 – IJD 2025.

