



EXTERNALISATION DE L'ASILE : UNE COOPÉRATION AU MÉPRIS DE LA PROTECTION INTERNA- TIONALE ET DE L'ÉTAT DE DROIT

Décembre 2024

Les velléités anciennes des États européens d'externaliser le traitement des demandes d'asile se sont récemment concrétisées à travers les « accords » Royaume-Uni/Rwanda et Italie/Albanie. Alors que l'initiative britannique a été abandonnée, celle de l'Italie est temporairement bloquée. Après l'annulation des deux premiers transferts d'exilés dans les camps en Albanie et dans l'attente de la décision de la Cour de cassation de Rome sur le recours du gouvernement italien, celui-ci a rappelé le personnel mobilisé sur place.

Ces expérimentations, que l'application du Pacte européen sur la migration et l'asile pourrait favoriser, se heurtent pour l'instant au droit. Malgré ces revers et leur coût exorbitant, elles suscitent un engouement décomplexé des responsables européens qui ne se cachent plus de vouloir repousser hors de leurs territoires les personnes en demande de protection internationale.

La médiatisation et l'instrumentalisation de ces feuilletons politico-juridiques normalisent les violations des droits des exilé-e-s, mais aussi du droit international qui les définit et de la hiérarchie des normes qui les garantit, face à une souveraineté nationale prétendument bafouée. De même, dans les pays « tiers » parfois autoritaires, les « partenariats » migratoires conclus par l'Europe contribuent à délégitimer et irrégulariser les personnes exilées, au mépris des droits.

L'absence de transparence et la rhétorique hypocrite, souvent humanitaire, accompagnant l'externalisation des politiques migratoires européennes ont pu donner l'illusion d'un rempart préservant le droit d'asile. Qu'elles concernent explicitement l'asile ou non, celles-ci engendrent pourtant non seulement l'érosion de la protection internationale, mais aussi le délègement de l'état de droit, en Europe comme au-delà.

Sacrifier le droit d'asile au prix du non-accueil : un choix désormais assumé

L'idée d'externaliser le traitement des demandes d'asile est bien antérieure à la construction d'une politique européenne d'immigration et d'asile. Dès les années 1990, les Pays-Bas puis l'Autriche avaient proposé des modèles d'organisation d'un système d'asile reposant sur le transfert de responsabilité de l'accueil des réfugié·e·s vers des pays non-européens, une idée reprise en 2003 par le gouvernement travailliste du Royaume-Uni avec un projet de transit *processing centres* situés hors de l'Union européenne (UE). Si ces propositions n'ont pas été retenues, les logiques qui les inspirent reviennent régulièrement à l'agenda européen. Ainsi, après la mal nommée « crise migratoire », le Conseil européen envisage en 2015 que les demandes d'asile soient examinées dans des pays « tiers », pour n'accueillir en Europe que les personnes éligibles à une protection. En 2018, il a cherché à installer hors frontières des « plateformes régionales de débarquement » pour trier les boat people interceptés en Méditerranée. Des lois validant le principe du renvoi au Rwanda des candidat·e·s à l'asile ont été adoptées au Danemark (2021), puis au Royaume-Uni (2024). Si elles n'ont pas été mises en œuvre, un groupe de quinze États membres a saisi, en mai 2024, la Commission européenne pour réclamer la délocalisation des procédures d'asile dans des pays non-européens. Une « stratégie innovante » selon la présidente de la Commission.

Officialisée en 2004, la « dimension externe de la politique d'immigration et d'asile » est multiforme. L'une de ses déclinaisons est la délocalisation, par des États membres ou par l'UE, de dispositifs et techniques de surveillance et de contrôle, voire de fonctionnaires pour les mettre en œuvre. La politique de visas, les missions de l'agence Frontex dans les pays d'émigration, le soutien logistique et humain aux garde-frontières des pays de départ ou de transit, sont des exemples de cette variante de l'externalisation. C'est aussi le cas de l'« accord » conclu en 2023 entre l'Italie et l'Albanie, qui prévoit la détention sur territoire albanais, dans des camps édifiés et gérés par l'Italie, des personnes interceptées en mer par les autorités italiennes. Mais l'externalisation passe aussi par la sous-traitance des contrôles aux autorités de pays voisins ou partenaires. Moyennant contreparties financières, diplomatiques ou autres, ceux-ci se voient confier la « gestion » des populations étrangères qui se trouvent sur leur territoire pour éviter qu'elles n'atteignent l'Europe, ou la prise en charge de celles qui sont expulsées après y avoir été interpellées. L'arrangement négocié en 2016 avec la Turquie, qui rendait possible, en échange de six milliards d'euros, le renvoi dans ce pays de Syrien·e·s en demande de protection internationale dans l'UE, est l'illustration la plus emblématique de ces marchandages.

En théorie, les instruments de l'externalisation, destinés à décourager l'immigration dite irrégulière, doivent préserver le droit d'asile. En pratique, les instances européennes n'ont de cesse de l'entraver, et ne font référence à celui-ci que pour délégitimer toutes les autres formes de déplacement. Cette externalisation est revendiquée par l'UE au nom d'une « approche globale » de la mobilité qui prétend garantir l'intégrité des frontières dans un contexte de « flux mixtes », agrégeant des exilé·e·s aux motivations différentes. Elle a pour effet d'empêcher l'accès à une protection internationale des personnes retenues dans des pays sous-traitants, où leurs droits sont souvent bafoués. La coopération avec la Libye a conduit, de longue date, les Européen·ne·s à fermer les yeux sur les mauvais traitements infligés aux exilé·e·s. Les récents « accords » négociés avec des pays « partenaires » comme l'Égypte, la Tunisie, la Mauritanie ou le Liban, dans lesquels leur sécurité et leurs droits sont loin d'être assurés, perpétuent ce choix assumé de violer le droit d'asile. L'adoption, en avril 2024, du Pacte de l'UE sur la migration et l'asile, encourage encore cette tendance. Au risque, comme le souligne la Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, de « créer un effet domino susceptible de saper le système européen et mondial de protection internationale ».

Derrière l'externalisation de l'asile, une nébuleuse d'opportunismes

Les efforts déployés par l'UE et ses États membres pour externaliser leurs obligations en matière de protection des droits s'appuient sur nombre de dispositifs souvent informels (programmes, instruments, projets, accords, dialogues).

L'approche « Team Europe » (2021) consiste ainsi à lancer des initiatives conjointes, impliquant agences de l'UE et des États membres, et banques publiques de développement, pour une coopération renforcée des pays dits tiers sur les « priorités critiques » de l'UE, dont les migrations.

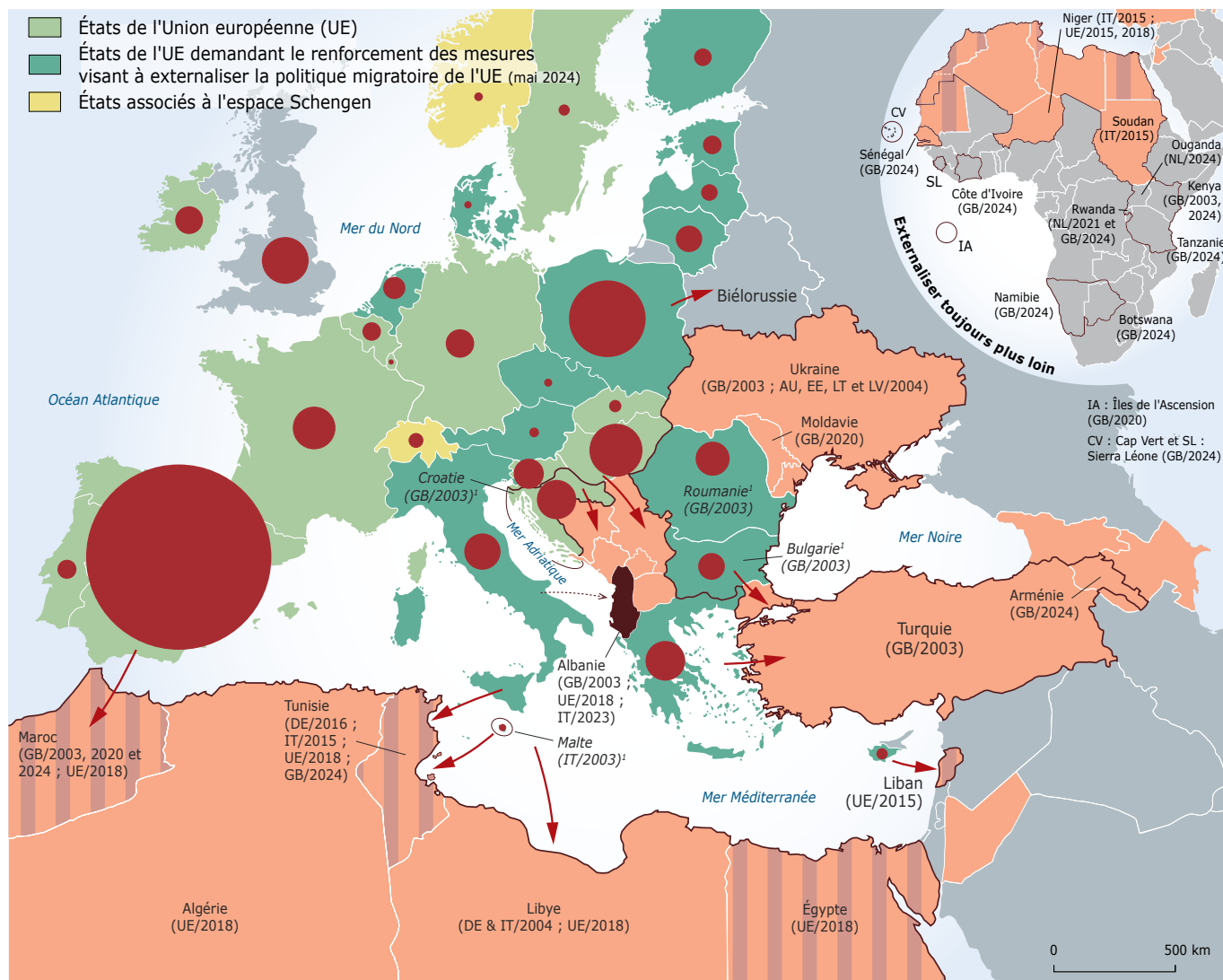
Dans une logique similaire, le Mécanisme opérationnel de coordination de la dimension extérieure des migrations (2022) - dont la base légale se réfère aux réponses aux « situations de crise » - propose et coordonne des actions qui mobilisent les leviers identifiés pour chaque pays « tiers ». Le but étant notamment de transférer de plus en plus la procédure d'asile.

La mise en œuvre de cette externalisation implique divers acteurs : Frontex, Service européen pour l'action extérieure,

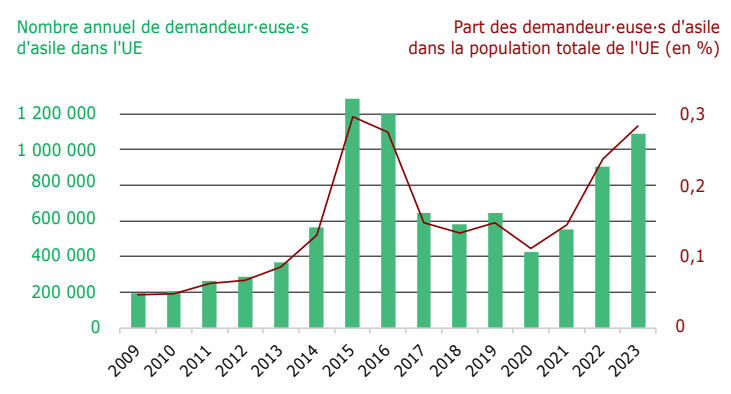
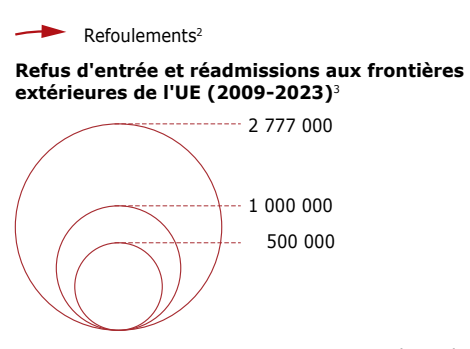
HCR, OIM, agences de développement, Centre international pour le développement des politiques migratoires, sociétés militaires, d'armement, d'informatique et de conseil, entreprises publiques et privées telles Civipol. Ceux-ci façonnent les politiques migratoires sécuritaires européennes, introduisant de nouveaux concepts sous couvert d'une rhétorique humanitaire. Celui de « flux mixtes » (HCR, 1998) ou de « pays tiers sûrs » - qui labelise opportunément des partenaires de l'UE souvent autoritaires - permettant le renvoi des demandeurs d'asile sans examen au fond de leur requête. Ces concepts se sont imposés dans l'ordre juridique national (Grèce/Turquie 2017, Royaume-Uni/Rwanda 2024), et européen (Pacte sur la migration et l'asile, 2024).

Le manque de transparence et de contrôle démocratique caractérise ces dispositifs et acteurs multiples, dont les dépenses sont difficiles à suivre. Leur diversification contribue à une dilution des responsabilités et à un recul du droit d'asile, en Europe et au-delà.

L'Europe de plus en plus résolue à se défausser de ses obligations internationales



- Refoulements²
- « Partenariats stratégiques » signés en 2023 / 2024 avec l'UE pour renforcer les contrôles à leurs frontières en échange de contreparties (politiques commerciales, économiques)
- États bénéficiant aussi de fonds européens pour lutter contre l'immigration « irrégulière » (États candidats à l'UE, liés à la Politique européenne de voisinage, etc.)
- Pays acceptant des camps où des demandes d'asile sont délocalisées
- Pays désignés dans des déclarations politiques pour accueillir des camps de l'UE à l'extérieur de ses frontières⁴
- Albanie (GB/2003) — Année des déclarations
- └ Pays ou institutions européen-ne-s* dont les responsables ont émis ces déclarations



1. La Bulgarie, la Croatie, Malte et la Roumanie n'étaient à l'époque pas membres de l'UE.
 2. Pratique policière illégale consistant à renvoyer une personne sans procédure, sans examen individuel de sa situation et sans qu'elle ait la possibilité de déposer une demande d'asile ou de contester la mesure de renvoi à son encontre.
 3. Pratique policière consistant à refuser l'entrée sur le territoire ou renvoyer une personne à la frontière en examinant très succinctement sa situation administrative. Il est courant que la procédure ne soit pas respectée lors de ces pratiques qui consistent alors à renvoyer une ou plusieurs personnes exilées sous couvert de légalité. Par ailleurs, sur cette période, une même personne a pu faire l'objet de plusieurs refus d'entrée et/ou réadmissions.
 4. La Papouasie Nouvelle Guinée (GB/2020) et le Costa Rica (GB/2024), pays non représentés sur la carte, ont également été cités.
- * AU (Autriche), DE (Allemagne), EE (Estonie), GB (Royaume-Uni), IT (Italie), LT (Lituanie), LV (Lettonie), NL (Pays-Bas) ; UE (Union européenne).
- Source : Eurostat, Parlement européen, Commission européenne, revues de presse réalisées par Migreurop.

Entraves à la mobilité, racisme et opportunisme en Tunisie : le droit d'asile au rabais

Dans une région instable post-2011, la Tunisie, identifiée comme un pays de départ et de transit, devient un partenaire clé plus acceptable que son voisin libyen pour les États européens cherchant à se défaire de leur responsabilité en matière de protection internationale.

Pour ce faire, ils s'appuient depuis 20 ans sur le concept de « pays sûr » qui leur permet de rejeter sans examen approfondi les demandes d'asile lorsqu'elles émanent de ressortissant-e-s d'un pays dit « d'origine sûr », ou de les déclarer irrecevables sans examen au fond dans le cas de personnes passées par un « pays tiers sûr », pour les y renvoyer. Ce label à visée performative, en théorie conditionné par le respect d'une protection effective in situ, décrète opportunément des espaces géographiques stratégiques comme sûrs. Depuis 2019, l'Italie considère la Tunisie comme un « pays d'origine sûr », privant de facto nombre de ressortissant-e-s tunisien-ne-s d'une protection internationale sur le sol italien, donc européen. Ces dernières années, les États membres multiplient les tentatives pour appliquer à la Tunisie le concept de « pays tiers sûr », dont l'usage devrait être généralisé avec l'application du Pacte européen sur la migration et l'asile en 2026.

Le plan d'action du protocole d'accord pour un « partenariat privilégié », conclu avec l'UE en 2012, prévoyait la mise en œuvre d'une législation sur l'asile par la Tunisie, via l'appui du HCR et le soutien financier européen. Par ailleurs, les États européens ont proposé divers partenariats migratoires à la Tunisie pour qu'elle réadmette les exilé-e-s ayant transité par

son territoire, et ouvre des centres de traitement de demande d'asile délocalisés. Si la Tunisie refuse officiellement de devenir un hotspot extra-européen, elle contient les exilé-e-s loin des côtes européennes, sans pour autant les accueillir. Le protocole d'entente conclu avec l'UE en 2023 est une énième étape du marchandage migratoire et vise à renforcer les capacités d'interception des garde-côtes tunisiens et à développer des programmes de retours « volontaires ». La législation sur l'asile dont l'UE prétendait soutenir le développement reste quant à elle inexistante malgré les pressions et financements européens, et bien que la Tunisie soit signataire de plusieurs conventions qui protègent les réfugié-e-s.

Depuis 2011, le HCR est chargé de déterminer le statut de réfugié-e mais reste silencieux face aux arrestations arbitraires d'exilé-e-s et à leur refoulement dans le désert aux frontières libyenne et algérienne, qui entravent l'accès à l'asile et bafouent les droits. De plus, si la Tunisie reconnaît ce statut, celui-ci ne permet pas l'accès à un titre de séjour et autres droits y afférant.

Association créée par l'ancien directeur régional du HCR, le Conseil tunisien pour les réfugiés était mandaté par le HCR pour leur prise en charge. En 2024, les moyens du HCR relatifs à l'assistance, dont l'accès aux soins et au logement, ont été réduits, et nombre d'activistes et associations de soutien aux exilé-e-s, y compris le Conseil tunisien pour les réfugiés, sont criminalisé-e-s. La Tunisie s'est

ainsi transformée en un refuge précaire et forcé pour les exilé-e-s qui tentent de quitter le pays au péril de leur vie.

Ces multiples manquements sont bien un choix politique des autorités tunisiennes dont s'accommodent l'UE et le HCR.

La déresponsabilisation et l'hypocrisie des parties prenantes renforcent, tout en la camouflant, la dérive autoritaire amorcée par le président tunisien en juillet 2021 lorsqu'il s'octroie les pleins pouvoirs. Tirant parti de ce marchandage avec l'UE, la Tunisie marque un tournant dans sa politique de non-accueil en février 2023. Adoptant et adaptant la thèse complotiste identitaire du « grand remplacement », le président développe une rhétorique populiste, nationaliste et ouvertement raciste, propagée par les réseaux sociaux. La campagne haineuse et xénophobe à l'œuvre depuis a provoqué une multiplication et une intensification des violences envers les personnes noires et les exilé-e-s, y compris en quête de protection. Ces exactions, condamnées du bout des lèvres par Bruxelles, continuent en sous-main d'être encouragées par un important soutien logistique et financier aux forces de sécurité qui en sont responsables.

C'est là que convergent les intérêts des États européens et du régime tunisien : tenir à distance les personnes exilées du territoire tunisien et des côtes européennes, via la mise en œuvre de politiques racistes et ultra sécuritaires, dans lesquelles la lutte contre l'immigration justifie les atteintes au droit d'asile et aux droits de tou-te-s.

La bibliographie est disponible sur le site internet de Migreurop : www.migreurop.org dans la rubrique *Nos publications / Notes d'actualité*.
<https://migreurop.org/article3304.html>

migreurop

Migreurop est un réseau euro-africain d'associations de défense des droits, de militant-e-s et de chercheur-e-s. Son objectif est d'identifier, faire connaître et dénoncer les conséquences des politiques migratoires européennes à toutes les étapes du parcours d'exil : les entraves à la mobilité, la fermeture des frontières, l'enfermement formel et informel, les formes diverses d'expulsion, ainsi que l'externalisation des contrôles migratoires et de l'asile pratiquée par les États européens.

Le réseau contribue ainsi à la défense des droits fondamentaux des exilé-e-s (dont celui de « quitter tout pays y compris le sien ») et à promouvoir la liberté de circulation et d'installation.

www.migreurop.org

Retrouvez migreurop sur , ,  et

MIGREUROP - CICP - 21ter rue Voltaire 75011 Paris

Design graphique : La société

Dir. de la publication : Yasha Maccanico

AVEC LE SOUTIEN DE :

