

**Extraterritorialité et Migrations**  
Demi-journée de l'Université d'Angers – 12 avril 2019

**L'ELABORATION ET L'EXTERNALISATION DE LA POLITIQUE  
D'ASILE DANS L'UNION EUROPEENNE : DIFFICULTES ET  
ENJEUX**

Chiara PARISI

*Doctorante en Droit public*

*Université Côte d'Azur – Université Milano Bicocca*

L'Union européenne développe depuis quelques temps sa politique extérieure en matière d'asile et immigration. Face à l'arrivée de demandeurs d'asile à ses frontières extérieures, l'idée d'externaliser les procédures d'asile a semblé être une alternative intéressante afin de désengorger les États européens dotés de frontières extérieures, plus touchés par l'arrivée en nombre des demandeurs.

L'externalisation consiste à traiter la demande d'asile en marge des territoires européens, dans une démarche de mise à distance des demandeurs d'asile<sup>1</sup>. Elle répond à deux préoccupations majeures des États européens : d'un côté, mettre fin au flux de demandeurs d'asile en provenance des pays du sud, d'Afrique et du Moyen Orient, perçus désormais comme un « fardeau »<sup>2</sup> et de l'autre, lutter contre l'immigration illégale et le trafic illicite d'êtres humains traversant la Méditerranée et la route des Balkans.

En effet, sur le plan interne, l'harmonisation des politiques européennes en matière d'asile a démontré de nombreuses défaillances qui en ont miné la bonne réussite. Notamment, le « système Dublin », dont le règlement en vigueur<sup>3</sup> représente l'un des

---

<sup>1</sup> V. Gisti, *Le droit d'asile à l'épreuve de l'externalisation des politiques migratoires*, novembre 2020.

<sup>2</sup> Pour aller plus loin: K. Newland, *Cooperative Arrangements to Share Burdens and Responsibilities in Refugee Situations short of Mass Influx*, Migration Policy Institute, Amman, 2011.

<sup>3</sup> Règlement (UE) 604/2013 du Parlement européen et du Conseil, 26 juin 2013 *établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte)*.

nœuds les plus problématiques à ce sujet, en matière d'accueil et de répartition des demandeurs d'asile entre les États membres, a généré une crise de la solidarité<sup>4</sup> entre ceux derniers. La règle du pays de premier accès<sup>5</sup> qui désigne l'État membre responsable du traitement de la demande d'asile et qui fait retomber le poids le plus lourd sur les pays de frontières de l'Union européenne, qui sont *de facto* les plus faciles d'accès<sup>6</sup>, a mis en exergue la nécessité de trouver une solution qui permette de contourner l'impasse, faute d'entente en la matière.

C'est en réponse à cela que l'Union européenne a débuté un repoussement progressif de la gestion des flux de demandeurs d'asile.

Dès 2015, des *hotspots* ont été installés en Méditerranée, en Italie et en Grèce, par celle que la Commission européenne a dénommée « l'approche des hotspots »<sup>7</sup> dont le but avoué était d'apporter un renfort aux États membres de frontière dans la gestion des flux de demandeurs d'asile. De plus, la gestion de ces points d'accueil aurait permis de redistribuer successivement les demandeurs d'asile à travers les différents États membres de l'Union européenne par le processus de relocalisation, sur la base de quotas, afin de rééquilibrer les responsabilités<sup>8</sup>. Toutefois, les programmes de relocalisation ont signé l'échec des politiques de redistribution des demandeurs d'asile, car les États membres n'ont pas tous remplis leurs devoirs en matière d'accueil selon les quotas préétablis<sup>9</sup>.

C'est en réponse à cette difficulté sur le plan interne que l'Union européenne a décidé de procéder à l'externalisation de la gestion de la politique d'asile.

Toutefois, sa mise en œuvre reste encore aujourd'hui partiellement achevée. En particulier, son évolution a été progressive, ainsi que sa conceptualisation, fondée sur deux volets principaux : l'externalisation entendue comme volet extérieur de la politique interne à l'Union européenne en matière d'asile et, ensuite, l'externalisation entendue

---

<sup>4</sup> En matière d'asile et immigration, les États doivent faire preuve de solidarité afin de concourir à la gestion des flux migratoires. Ce principe est inscrit dans le texte de l'article 80 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

<sup>5</sup> La règle du pays de première entrée consiste à identifier le pays membre où la personne est entrée pour la première fois comme le pays responsable de sa demande, sauf quelques exceptions. Pour cela, voir l'article 7 du Règlement 604/2013.

<sup>6</sup> A ce sujet, il serait important d'approfondir la question de la répartition des charges et de la crise de la solidarité entre États membres de l'Union européenne, qui s'avère être le point de blocage vers un renouvellement du Règlement Dublin. Il n'est pas inutile de prendre en considération les questions politiques qui se cachent derrière cette impasse, dictée le plus souvent par des courants politiques contraires à l'accueil des demandeurs d'asile sur leurs territoires respectifs. Il s'agit, en vérité, d'une tendance plutôt commune au sein des États membres et qui reflète, en réalité, une crise profonde de la solidarité entre eux. Pour aller plus loin : *Crise des réfugiés, crise de l'Union européenne ?*, sous la dir. Millet-Devalle, Auvret-Finck, Actes du colloques de Nice, 9 et 10 juin 2016.

<sup>7</sup> *The Hotspot approach to managing exceptional migratory flows*, Commission européenne, Migration et Affaires Intérieures, 2001.

<sup>8</sup> Conseil de l'Union européenne, *Résolution des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, concernant la relocalisation depuis la Grèce et l'Italie de 40 000 personnes ayant manifestement besoin d'une protection internationale*, sen/ER/sen/ms, 22 juillet 2015. Validé par la Cour européenne de Justice, *Slovaquie et Hongrie c. Conseil*, affaires jointes C-643/15 et C-647/15, 6 septembre 2017.

<sup>9</sup> Très récemment, la CJUE a condamné la République Tchèque, la Hongrie et la Pologne pour avoir manqué à leur devoir d'accueil envers les demandeurs d'asile relocalisés. CJUE, *Commission c. Pologne*, affaires jointes C-715/17, C-718/17 et C-719/17, 2 avril 2020.

comme possibilité d'appliquer les politiques d'asile en dehors du territoire des États membres de l'Union européenne, c'est-à-dire de manière extraterritoriale. Le processus d'extraterritorialisation se heurte à des nombreux obstacles juridiques et il demeure, de plus, difficile à mettre en œuvre, car il implique le déplacement du traitement de la demande d'asile, tandis que la coopération avec les États tiers en la matière permet plus facilement de garantir la gestion des flux migratoires en dehors du territoire de l'Union européenne par le biais d'accords.

Le terme d'« externalisation », qui évoque la dimension externe de la politique de l'Union européenne, laisse la place aujourd'hui au terme d'« extraterritorialité », employé davantage pour appuyer la volonté de mettre en place un processus de véritable délocalisation de la politique européenne en matière d'asile, en décrivant bien ce transfert, au sens physique, des agents européens sur le territoire des pays tiers. Cela veut dire qu'il ne s'agirait plus simplement d'une collaboration au niveau politique mais d'un possible « déplacement » de la politique européenne en dehors du territoire de l'Union européenne. Toutefois, sa mise en œuvre reste inachevée et se fonde sur un cadre normatif flou.

À ces fins, il sera question d'analyser les politiques de l'Union européenne de collaboration avec les États tiers (I), pour ensuite, étudier la possibilité de mettre en place un véritable programme européen de réinstallation (II) qui permettrait de filtrer les entrées des flux de demandeurs d'asile directement en dehors du territoire des États membres.

## I. – L'EXTERNALISATION DE LA POLITIQUE EUROPEENNE D'ASILE PAR LA COLLABORATION AVEC LES ÉTATS TIERS

L'externalisation de la politique européenne d'asile a été dans un premier moment le résultat de l'instauration d'un réseau de collaboration entre l'Union européenne et les États intéressés par les mouvements migratoires. Toutefois, l'externalisation en matière d'asile n'a été que la conséquence de l'établissement d'accords en matière de lutte contre l'immigration irrégulière. En effet, le manque d'une base juridique en droit européen permettant explicitement d'externaliser les politiques d'asile a conduit les États membres à trouver un autre terrain d'entente, dont l'objectif caché vise la mise à distance des demandeurs d'asile.

Pour ce faire l'Union européenne a besoin de la coopération des États tiers (A), par des accords qui luttent contre l'immigration irrégulière mais qui finissent par entraver les droits des demandeurs d'asile dans la pratique (B).

## A/ La mise en œuvre contestée d'une collaboration étroite avec les États tiers

Face à la difficile collaboration entre les États membres en matière de gestion des flux migratoires, la volonté a été celle de repousser le problème en le renvoyant à l'extérieur des frontières européennes. Pour cela, l'Union européenne a tissé un réseau de collaboration avec les États tiers intéressés par le passage des flux de demandeurs d'asile.

### 1. L'apparition d'une volonté d'externaliser

Dans une étude de 2011, la Commission européenne révélait la volonté des États membres de créer des voies protégées afin de permettre l'entrée des demandeurs d'asile par des trajets complémentaires et limiter les franchissements illégaux des frontières<sup>10</sup>.

C'est sur le modèle australien que les États membres ont réfléchi à la mise en place d'une externalisation de la procédure.

Après l'accident du *MV Tempa*<sup>11</sup>, l'Australie a passé un accord avec les îles voisines de Nauru et Papouasie Nouvelle Guinée, appelé « *Solution du Pacifique* », mis en place entre 2001 et 2007 et renouvelé ensuite<sup>12</sup>. Cet accord prévoit l'interception en mer de toute embarcation de demandeurs d'asile ou, plus largement, de migrants irréguliers s'approchant aux côtes australiennes, afin d'être systématiquement renvoyées dans les îles voisines, où des centres de traitement *offshore* avaient été installés dans lesquels les demandeurs pouvaient introduire leur demande. Par ce réseau, l'Australie permettait seulement *a posteriori* aux personnes ayant acquis le statut de réfugié d'entrer sur son territoire. Il en est résulté une sensible restriction de la politique australienne en matière d'accueil et de protection internationale car cela visait à décourager les départs, dans l'irrespect des droits<sup>13</sup>.

Sur le modèle de ces centres, en 2003 le Royaume-Uni avait proposé à la Commission, Parlement et Conseil, lors du Conseil de Véria du 27 et 28 mars<sup>14</sup>, la création de zones protégées sur le territoire des États tiers afin de décourager l'entrée irrégulière dans le territoire de l'Union européenne et améliorer la gestion des migrants et des frontières extérieures communes. La proposition portait sur l'établissement de centres de traitement de transit pour le transfert de personnes ayant atteint le territoire européen et demandant l'asile, le temps de l'instruction et l'aboutissement de leur demande. Sur le modèle australien, cela devait se fonder sur un accord avec l'État territorial sous l'égide du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés

---

<sup>10</sup> P. Delouvin, *Europe : vers une "externalisation" des procédures d'asile ?* Hommes et Migrations, n°1243, 2003, p. 93.

<sup>11</sup> A. McDonald, *Yearbook of International Humanitarian Law*, 6, Cambridge University Press, 31 décembre 2006, p.401.

<sup>12</sup> *Memorandum of understanding between the Republic of Nauru and the Commonwealth of Australia, relating to the transfer to and assessment of person in Nauru, and related issues*, 29 août 2012.

<sup>13</sup> S. Taylor, *Australian funded care and maintenance of asylum seekers in Indonesia and Papua New Guinea: all care but no responsibility?* Australian Funded Care and Maintenance of Asylum Seekers in Indonesia and PNG, 2010, pp. 337- 359.

<sup>14</sup> C. Rodier, *Ceuta et Melilla, macabre laboratoire de l'externalisation de la politique européenne d'immigration et d'asile*, in *Migreurop*, Le livre noir de Ceuta et Melilla, Paris, 2007, p.71.

(HCR), associé aux politiques d'externalisation depuis le Programme de la Haye de 2004<sup>15</sup> par le Conseil et la Commission. La localisation des centres devait se faire en dehors du territoire de l'Union européenne<sup>16</sup>. Toutefois, face aux nombreuses critiques soulevées par la politique australienne sur laquelle se fondait cette proposition, celle-ci n'a finalement pas abouti.

Néanmoins, cette idée est réapparue dernièrement lors du Sommet européen des 28 le 29 juin 2018<sup>17</sup>, quand les représentants des États membres ont proposé la création de plateformes de débarquement, c'est-à-dire des centres en dehors du territoire de l'UE, plus particulièrement situés dans les pays d'Afrique du Nord, en collaboration avec ces pays et le HCR et l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM). Toutefois, la mise en œuvre s'est révélée particulièrement difficile non seulement d'un point de vue juridique, mais aussi puisque les États tiers eux-mêmes s'y sont opposés, notamment le Maroc<sup>18</sup>.

Cela illustre toute l'importance d'établir des liens avec les États tiers d'origine et de transit des demandeurs d'asile, dont l'accord se révèle essentiel afin de pouvoir externaliser la gestion des flux.

## 2. Une coopération essentielle

Sur cette lignée, l'Union européenne a intensifié son réseau de collaboration en créant en 2004, un Réseau de Liaison Immigration<sup>19</sup>, dans l'objectif d'approfondir la collaboration et le dialogue entre les États membres de l'Union européenne et les États tiers. Ce programme consiste en l'envoi d'officiers détachés de l'Union européenne afin de faciliter les échanges concernant différents aspects, dont la lutte contre l'immigration irrégulière et, plus encore, observer les facteurs pouvant amener à la création de nouveaux flux de migrants. Ainsi, l'Union européenne assure sa présence physique sur les territoires étrangers afin d'exercer une certaine pression sur les pays « générateurs » de demandeurs d'asile. C'est en réalité une façon de prévenir les flux de demandeurs en intervenant à la source. Toutefois, les chiffres n'ont pas tellement rassuré les États membres et la convergence de catastrophes et conflits a amené l'Union européenne à avancer et approfondir cette collaboration.

C'est dans ce contexte que l'Union européenne a été amenée à collaborer avec notamment la Turquie et la Libye.

---

<sup>15</sup> Plan d'action du Conseil et de la Commission mettant en œuvre le programme de La Haye visant à renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne, (2005/C 198/01), 12 août 2005, point 2.3, disponible en [ligne](#).

<sup>16</sup> B. Frellick, I.M. Kysel, J. Podkul, *The Impact of Externalization of Migration Controls on the Rights of Asylum Seekers and Other Migrants*, Journal on Migration and Human Security, 4, 2016, p.206.

<sup>17</sup> Réunion du Conseil européen – Conclusions, EUCO 9/18, Bruxelles, 28 juin 2018.

<sup>18</sup> [Touteleurope.eu](http://Touteleurope.eu), Conseil européen : accord sur les migrations, consulté en ligne le 23 juin 2020 en [ligne](#); Le Monde, *Un accord sur les migrations trouvé lors du sommet de l'Union européenne*, 29 juin 2018, consulté en ligne le 23 juin 2020 en [ligne](#).

<sup>19</sup> Règlement (CE) 377/2004 relatif à la création d'un réseau d'officiers de liaison «Immigration», 19 février 2004.

Juste après le sommet de la Valletta en 2015<sup>20</sup>, par lequel l'Union européenne a approfondi la collaboration avec les États européens en matière de protection des demandeurs d'asile et de lutte à l'immigration irrégulière, elle a publié une déclaration conjointe avec la Turquie, en 2016<sup>21</sup>. Celle-ci consacre une collaboration étroite en matière d'asile et immigration illégale entre les parties. En effet, il prévoyait un programme de transfert des demandeurs d'asile, intéressant particulièrement les ressortissants syriens. Cela consistait en l'échange de personnes entre les États membres de l'UE et la Turquie sur le fondement d'un franchissement illégal des frontières externes européennes. En clair, pour chaque ressortissant syrien ayant illégalement accédé au territoire européen et renvoyé en Turquie, un demandeur d'asile syrien présent sur le sol turc, dont la demande d'asile était retenue *a priori* fondée, était accueilli par un des États membres. L'Union européenne assurait prévoir l'opération dans le respect des principes et normes du droit international, en écartant les situations d'expulsion collective et de refoulement. De plus, la Turquie aurait accepté de reprendre tous les migrants irréguliers passés par son territoire.

Cet accord a été durement critiqué par les organisations et les défenseurs des droits de l'homme, notamment par le Haut-commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme<sup>22</sup>, car ce système risquait d'engendrer une violation des droits des demandeurs d'asile mais surtout une négligence systématique de la part des autorités étatiques. Si bien que la Turquie ait été envisagé comme pays d'origine et tiers sûr<sup>23</sup>, aucune garantie n'est donnée concernant les opérations de refoulement<sup>24</sup>, enregistrées dans le pays<sup>25</sup>.

L'équilibre des forces reste pour autant très fragile : très récemment la Turquie a décidé de suspendre l'application de cet accord en ouvrant ses frontières et en laissant passer des milliers de ressortissants étrangers au poste frontière d'Edirne afin d'atteindre les côtes des îles grecques<sup>26</sup>. La Grèce a dû faire face à l'arrivée d'un nombre important de demandeurs d'asile dans l'île de Lesbos et y a répondu en mettant en œuvre un renvoi systématique des migrants. Les techniques adoptées sont peu respectueuses des droits de

---

<sup>20</sup> Sommet de la Valletta sur la migration, 11 et 12 novembre 2015.

<sup>21</sup> Déclaration UE-Turquie, 18 mars 2016, [consilium.eu](https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/03/18-ue-turkey-statement).

<sup>22</sup> HCDH, *Inquiétudes suite à l'accord UE-Turquie*, 24 mars 2016, [en ligne](#).

<sup>23</sup> Avis du Comité économique et social européen sur, « *Le rôle de la Turquie dans la crise des réfugiés* » (*avis d'initiative*), (2018/C 227/03), 28 juin 2018 ; v. également, AEDH / EuroMed Droits / FIDH, Pays « sûrs » : Un déni du droit d'asile, mai 2016, p.7.

La liste commune des pays d'origine sûre dans une fiche d'information créée par l'Union européenne est consultable en [ligne](#). Toutefois, cette liste n'a jamais connu de suite.

<sup>24</sup> Art. 33 Convention de Genève de 1951 sur le statut de réfugiés.

<sup>25</sup> Human Rights Watch a dénoncé des opérations d'expulsion massive et de refoulement des ressortissants syriens, à l'encontre du droit international. A retrouver en [ligne](#).

<sup>26</sup> La Turquie a ouvert ses frontières afin d'obtenir des réponses de la part de l'Union européenne concernant l'abolition des visas pour les ressortissants turcs voulant voyager et séjourner dans l'Union européenne et l'avancement des négociations pour l'obtention du statut de membre de l'Union européenne. Voir : B. Gaillard, *Crise migratoire : qu'est devenu l'accord entre l'Union européenne et la Turquie ?*, [touteurope.eu](https://touteurope.eu), 9 mars 2020, consultable à cette [adresse](#).

l'homme<sup>27</sup>. Cette situation alarmante d'un point de vue juridique et humain a amené les autorités politiques françaises et européennes à parler de « chantage migratoire »<sup>28</sup>.

Plus inquiétant est la déclaration du Conseil européen encourageant l'accord entre l'Italie et la Libye. La déclaration de Malte de 2017 « sur la dimension externe de la migration »<sup>29</sup> met un accent particulier sur la nécessité de collaboration avec la Libye afin de contenir les flux d'immigrés irréguliers qui transitent principalement par son territoire. Or, les violations des droits de l'homme envers les demandeurs d'asile sont nombreuses : le traitement dégradant que ces personnes subissent en termes de violences physiques et morales, détention et traite des êtres humains semble mal se concilier avec les valeurs de respect des droits fondamentaux promues par l'Union européenne<sup>30</sup>, qui s'est dotée en 2000 d'une Charte des droits fondamentaux.

La Libye, entre autres, n'est pas signataire de la Convention de Genève de 1951 relative au statut de réfugié. Aucune garantie de protection n'est donnée aux demandeurs d'asile bloqués en Libye.

Malgré cela, le 28 mai 2020 le Président du Conseil présidentiel de Libye Al-Sarraj et le Premier ministre maltais Abela ont signé un accord de collaboration<sup>31</sup> entre Malte et la Libye dont découle la création de deux centres, l'un à La Valletta, l'autre à Tripoli, financés par Malte et l'Union européenne dont l'objectif serait la lutte contre l'immigration illégale.

Bien avant, l'Italie avait déjà tissé des liens de collaboration avec la Libye. Notamment, le 30 août 2008, à Benghazi, a été signé un traité d'amitié, partenariat et collaboration entre les présidents libyen et italien, renouvelé plusieurs fois, aussi en février 2020<sup>32</sup>. Celui-ci prévoit le refoulement des migrants en mer vers la Libye et le financement des centres d'accueil des demandeurs d'asile situés en Libye par la partie

---

<sup>27</sup> Amnesty International, Grèce. *Le «mur flottant» visant à arrêter les personnes réfugiées mettra des vies en danger*, 30 janvier 2020, consulté le 24 avril 2020 en [ligne](#).

<sup>28</sup> *Migrants: Le Drian dénonce un chantage inacceptable de la part de la Turquie*, 4 mars 2020, disponible en ligne à l'adresse <https://fr.euronews.com>; *Migrants: l'UE face au cynisme de la Turquie*, Le Monde, 4 mars 2020; *Ankara réclame une aide européenne en Syrie, l'UE dénonce un «chantage» aux migrants*, France24, 4 mars 2020.

<sup>29</sup> Conseil de l'Union européenne, *Déclaration de Malte par les membres du Conseil européen concernant les aspects extérieurs des migrations : remédier à la situation le long de la route de la Méditerranée centrale*, 3 février 2017.

<sup>30</sup> L'Union européenne aurait d'ailleurs financé les centres d'enfermement des demandeurs d'asile, sans l'avouer ouvertement. Rapport ASGI, *L'esternalizzazione delle frontiere e della gestione dei migranti: politiche migratorie dell'Unione Europea ed effetti giuridici*, 2019, p. 16.

<sup>31</sup> *Memorandum of understanding between the Government of National Accord of the State of Libya and the Government of The Republic of Malta in the Field of Combatting Illegal Immigration*, 28 mai 2020, Tripoli, disponible à cette [adresse](#).

<sup>32</sup> AIDA, ASGI, Country Report: Italy, 2019 update, juin 2020.

Le Tribunal de Roma s'est prononcé sur une affaire relative à l'application de ce traité le 28 novembre 2019, à la suite d'un refoulement opéré par le garde côte italien à l'encontre d'un groupe d'érythréens, rescapés en mer dans les eaux internationales et livrés aux autorités libyennes. Bien que le traité prévoit les opérations de refoulement vers la Libye, le Tribunal souligne que son article 1 rappelle tout de même le respect du droit international, ainsi que des droits fondamentaux. Ainsi, les autorités italiennes ont été condamnées pour leurs conduite « contraire au droit interne de rang constitutionnel et aux obligations internationales ». Trib. Roma, sez. Civ., 5615/2016, du 28 novembre 2019, p. 11.

italienne et la formation du personnel des centres<sup>33</sup>. Par conséquent, cet accord a multiplié les occasions de refoulement des demandeurs d'asile vers la Libye. Cela a amené le juge italien à reconnaître le droit de retourner sur le territoire italien pour ceux qui auraient été refoulés irrégulièrement vers la Libye<sup>34</sup>.

La collaboration en la matière ne s'arrête pas pour autant aux pays du bassin méditerranéen, car l'objectif de mise à distance des demandeurs d'asile est mis en exergue notamment dans les États d'origine de ceux dernier. Pour cela, la collaboration s'est poussée jusqu'au Niger<sup>35</sup>.

Ces accords visent principalement la lutte contre l'immigration irrégulière mais leur pratique démontre que l'objectif dépasse le contrôle des franchissements illégaux des frontières étatiques.

## B/ Une base juridique incertaine en matière d'accords avec les États tiers concernant l'asile

L'établissement des accords avec les États tiers afin de contenir les flux de demandeurs d'asile ou de sous-traiter la procédure de la demande d'asile ne semble pas *a priori* trouver de fondement juridique dans les textes de droit de l'Union européenne en matière de protection internationale.

### 1. Un dépassement des textes européens

Le programme de Tampere<sup>36</sup>, portant création de l'Espace de Liberté, Sécurité et Justice, prévoyait déjà une ouverture à la collaboration avec les États tiers. Cependant, cela ne semble pas concerner la gestion des demandeurs d'asile.

Si l'on analyse le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, on peut remarquer que l'article 78 TFUE, établissant l'harmonisation des politiques en matière de gestion et d'octroi de la protection internationale, asile et protection subsidiaire, ouvre à la collaboration externe en matière de gestion des flux des demandeurs d'asile et protection subsidiaire<sup>37</sup>.

L'article 79 du TFUE, qui fonde l'harmonisation des politiques d'immigration entre les États membres, prévoit la possibilité d'établir des accords avec les États tiers en matière d'immigration et notamment de lutte contre l'immigration irrégulière et de rapatriement<sup>38</sup> ; le traité n'étendant pas la politique d'externalisation au-delà du simple

---

<sup>33</sup> *Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica Italiana*, Rome, version du 2 février 2017, art 2.

<sup>34</sup> *Op. cit.*; aussi, v. Amnesty International Italy, *Tribunale civile di Roma: riconosciuto il diritto ad entrare in Italia a chi è stato respinto illegittimamente in Libia*, 3 décembre 2019, consulté le 24 juin 2020 en [ligne](#).

<sup>35</sup> Rapport ASGI, *op.cit.*, 2019, p. 15

<sup>36</sup> Conseil européen de Tampere, 15 et 16 octobre 1999.

<sup>37</sup> TFUE, Art. 78. 2. g.

<sup>38</sup> Art. 79.3 TFUE.

rapatriement des ressortissants étrangers ayant franchi et séjournant irrégulièrement sur le territoire de l'un des États membres.

En effet, à la lecture des traités entre les États membres de l'Union européenne et les États tiers, l'objet récurrent semble être celui de lutte contre l'immigration irrégulière. C'est sous cet angle que ces accords sont configurés, ayant dans la pratique des conséquences importantes sur la gestion du flux de demandeurs d'asile.

## 2. Des pratiques dépassant le cadre de l'immigration illégale

Ces accords ont eu pour conséquence l'interception et le refoulement des embarcations en Méditerranée transportant des migrants irréguliers, sans se soucier de la volonté de ceux-ci d'introduire une demande d'asile. Ce système, ainsi conçu, empêche *in fine* les demandeurs d'introduire une demande spontanée aux États membres de l'Union européenne, car arrêtés avant même d'atteindre les côtes européennes. Notamment les garde-côte libyens, qui ont un rôle très actif dans l'interception des *boat people* même au-delà de la nouvelle zone SAR libyenne<sup>39</sup>, ne tiennent pas compte de la volonté de ceux-ci d'introduire la demande d'asile. Ces mêmes personnes sont alors transférées dans des centres de rétention en Libye où elles sont enfermées illégalement<sup>40</sup> et rares sont les chances de se voir octroyer la protection internationale, le pays n'étant pas doté d'un système d'asile<sup>41</sup>. De la sorte, l'obtention du statut de réfugié reste impossible.

C'est aussi sous l'angle de la politique de voisinage (PEV), énoncée dans le Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne sous forme de coopération au développement ou d'aide humanitaire, que l'Union européenne établit des collaborations étroites avec les pays du bassin méditerranéen afin d'assister ceux-ci dans leur développement et dans la résolution de possibles problèmes internes<sup>42</sup>. Cette collaboration, à première vue positive sous l'angle de la favorisation du développement de ces pays, cache en réalité un objectif de maîtrise des situations pouvant donner lieu aux départs des demandeurs d'asile.

---

<sup>39</sup> L'organisation *Alarmphone- Watch the Med*, qui offre un service de liaison entre les embarcations en détresse en mer et les autorités des Centres de coordination et sauvetage (MRCC) dans les États de la Méditerranée a révélé dans un communiqué de 2019 que Malte laisserait principalement le garde-côte libyen s'occuper d'intercepter les *boat people* dans sa zone SAR. *Back to the Libyan Warzone - How Malta Instructed Libyan Authorities to Intercept 50 Migrants within the Maltese SAR Zone*, 23 octobre 2019. Consulté le 25 juin 2020 en [ligne](#).

Human Rights Watch a dénoncé l'appui de la France à ce genre d'opérations : *La France offre des bateaux aux garde-côtes libyens malgré les abus*, 13 mars 2019. Consulté le 24 juin 2020 à l'adresse en [ligne](#).

<sup>40</sup> Amnesty International, *Union européenne / Libye. Des mesures doivent être prises immédiatement pour sauver des vies*, 12 juillet 2019. Consulté le 23 juin 2020 à cette [adresse](#).

<sup>41</sup> G. Jacques, *Migrations en Libye : réalités et défis*, Confluences Méditerranée, L'Harmattan, 2013/4, 87, p.59

<sup>42</sup> Dans le même sens, il est important de citer l'article 13 de l'accord de Cotonou, signé le 23 juin 2000 et révisé le 22 juin 2010, créant un cadre de partenariat entre l'UE et les États ACP. Cet article prévoit une étroite collaboration entre les parties en matière de migration, prévoyant entre autres de s'attaquer aux causes profondes des départs des flux migratoires.

Donc, il semblerait que ces accords se servent de l'objectif de lutte contre l'immigration irrégulière pour finalement cacher la volonté d'établir une collaboration avec les États tiers afin d'empêcher l'arrivée des demandeurs d'asile sur le territoire de l'Union européenne, en barrant les routes des trajets migratoires par des accords peu respectueux des droits humains. Alors que l'Union européenne consacre le droit à l'asile en son article 18 de la Charte des droits fondamentaux de 2000.

Bien que le droit à quitter son pays<sup>43</sup> ne soit pas complété par un droit à entrer sur le territoire d'un autre pays, ces pratiques entravent cette possibilité offerte par le droit international, même si sur un plan purement théorique. Cette mise à distance empêche la possibilité même d'introduire une demande d'asile. De plus, ces mécanismes garantissent un renvoi de toute responsabilité aux États tiers, en accroissant leurs compétences en la matière et en éclipçant les fautes politiques de l'Union européenne.

Toutefois, à côté de la collaboration avec les États tiers en matière de politique d'asile et afin de surmonter les critiques que celle-ci a suscitées, l'Union européenne songe à la mise en place d'autres voies légales d'entrée sur son territoire pour les demandeurs d'asile, plus respectueuses des droits fondamentaux des demandeurs. L'optique demeure celle de trier les entrées à la source, en exploitant les programmes internationaux existants, dont le programme de réinstallation qui, somme toute, reste une valide alternative aux périlleux voyages en Méditerranée.

## II. – L'OUVERTURE VERS UN MODELE EUROPEEN D'ACCES SUR LE FONDEMENT DES PROGRAMMES DE L'UNHCR

Si d'un côté la collaboration de l'Union européenne a suscité des vives critiques quant au respect des droits de l'homme, de l'autre elle a ouvert la voie au débat concernant la réelle nécessité de mettre en œuvre des voies d'accès légales et sûres pour ceux qui cherchent la protection internationale. Le fondement des modèles déjà existant sur le plan international, la collaboration avec le HCR s'est révélée indispensable. La possible création d'un programme européen de réinstallation serait une solution plausible afin de concilier les besoins des États membres de maîtriser les flux de demandeurs d'asile et de ces derniers de se voir accorder la protection internationale (A). Toutefois, le cadre existant montre certaines insuffisances face aux besoins réellement existants (B).

### A/ Un modèle d'accès à l'asile souhaitable

Face aux critiques avancées, la Commission européenne s'est penchée sur l'instauration au niveau européen de programmes de réinstallation.

En l'absence d'un titre spécifique permettant l'entrée légale et l'accès au territoire des États membres pour les personnes souhaitant demander l'asile, ce sont finalement les programmes de réinstallation qui ont ranimé les débats de l'extraterritorialisation, se

---

<sup>43</sup> Déclaration universelle des droits de l'homme, article 13 ; Pacte international relatif aux droits civils et politiques, article 12 ; Convention européenne des droits de l'homme en son Protocole 4 (article 2§2).

fondant sur modèle du programme international mis en place par le HCR afin de faciliter l'accueil des réfugiés dans les pays d'accueil.

### *1. Le modèle international actuel*

Il s'agit d'un système coordonné par le HCR qui veille aux procédures de demande d'asile et intervient dans 50 pays qui présentent des problématiques ou lacunes dans leurs procédures internes.

Ces programmes visent à porter une attention privilégiée aux personnes qui se trouveraient dans une situation de vulnérabilité particulière, selon les critères de soumission formulés par le HCR<sup>44</sup>. Une fois placée sous mandat HCR<sup>45</sup>, la personne acquiert le statut de réfugié sur le territoire de premier asile, avant d'être transférée dans un pays d'accueil pour qu'elle soit prise en charge.

Ces programmes sont mis en place en étroite collaboration avec les gouvernements des États qui, sur une base volontaire, vont accepter d'accueillir un certain nombre de réfugiés. Les opérations de déplacement, par contre, sont assurées par l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM), ainsi que par d'autres associations.

Cela permet inévitablement que la prise en charge se fasse à partir du pays d'origine ou de transit en évitant par conséquent que les demandeurs d'asile se présentent spontanément à la frontière du pays d'accueil en risquant leur vie dans des trajets périlleux mais aussi qu'ils franchissent illégalement les frontières étatiques. Les demandeurs d'asile seront admis sur le territoire de l'État d'accueil seulement à la suite de l'acceptation de leur demande, une fois obtenu le statut de réfugié. Le programme de réinstallation se fonde sur l'identification des personnes les plus vulnérables nécessitant une protection, ce qui correspond à une opération délicate mais aussi importante<sup>46</sup>. Néanmoins, les programmes de réinstallation se fondent sur la libre participation des États et le HCR n'est pas en mesure de contraindre ceux-ci à y participer, étant donné que cela est du ressort de l'exercice de leur souveraineté. Cette base volontaire restreint davantage les possibilités de mener à terme les programmes de réinstallation et ne permet de développer de manière profitable ce système. En effet, à ce jour, seulement une trentaine d'États y participent ; de plus, la présidence Trump a drastiquement diminué la participation des États-Unis au programme, alors que le pays était le premier État de réinstallation.

Du côté des personnes sélectionnées pour bénéficier de la réinstallation, les programmes ne profitent qu'à un petit pourcentage<sup>47</sup> du nombre de déplacés de force et

---

<sup>44</sup> UNHCR, *Manuel de réinstallation du HCR*, 2011, p. 39.

<sup>45</sup> A noter que les catégories de réfugié soutenues par le HCR découlent d'une lecture large de l'art. 1 de la Convention de Genève de 1951 sur le statut de réfugiés, car celui-ci prend en compte notamment « les effets indiscriminés d'un conflit armé ou d'autres catastrophes provoquées par l'homme ».

<sup>46</sup> UNHCR, *op. cit.*, p.189.

<sup>47</sup> Selon les statistiques publiées par l'UNHCR, en 2019 le nombre de réfugiés dans le monde était de 26 millions, dont 20,4 millions relevant de sa compétence (consultées le 4 janvier 2021 en [ligne](#)). Aussi, en 2019 seulement 63.726 réfugiés ont bénéficié de la réinstallation. (Pour cela, consulter les statistiques en [ligne](#)). Toutefois, il s'agit d'une voie légale profitable qui mérite d'être exploitée davantage.

de ressortissants des pays tiers qui nécessiteraient d'une protection internationale dans le monde, aussi en raison de l'opacité des critères de sélection qui ne sont pas clairement déterminés par les États d'accueil. Il s'agit en effet, le plus souvent, de circonstances de forte menace envers la personne<sup>48</sup>.

Sur ce modèle, l'Union européenne veut mettre en place un programme européen de réinstallation obligatoire pour ses États membres.

## 2. Le modèle européen envisagé

La Commission européenne incite les États membres à mettre en place des procédures nationales de réinstallation depuis 2012<sup>49</sup>. C'est finalement dans l'Agenda européen en matière de migration de 2015 que la Commission a explicité cette volonté de mettre en place un programme européen dans l'objectif de réinstaller 20.000 réfugiés avant 2020<sup>50</sup>. En 2017, le Coreper a accepté au nom du Conseil un mandat de négociation, et le Conseil doit maintenant entamer les négociations avec le Parlement européen<sup>51</sup>.

L'objectif de la Commission serait de mettre en place une véritable politique européenne de réinstallation et l'intégrer dans le Régime d'Asile Européen Commun (RAEC) ; en effet, à ce stade il n'existe pas encore de mécanisme permanent et la volonté est de l'institutionnaliser.

Selon la proposition avancée en 2016 par le Parlement européen<sup>52</sup>, le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) devrait être associé à cette procédure.

D'après le programme envisagé, seraient éligibles tous les ressortissants des États tiers déplacés de force dans un autre pays ou craignant la persécution à l'intérieur de leurs propres pays<sup>53</sup>.

En 2015, la Commission communiquait au Parlement et au Conseil les objectifs réalisés de réinstallation des demandeurs d'asile ou de réfugié vers le territoire des États

---

<sup>48</sup> Réseau européen des migrations, *Programmes de réinstallation et d'admission humanitaire en Europe. Qu'est-ce qui fonctionne ?*, 2016, p. 25.

<sup>49</sup> Communication de la Commission au Parlement européen conformément à l'article 294, paragraphe 6, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne *concernant la position du Conseil en vue de l'adoption d'une proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision (CE) n° 573/2007/CE du Parlement européen et du Conseil portant création du Fonds européen pour les réfugiés pour la période 2008-2013 dans le cadre du programme général Solidarité et gestion des flux migratoires et abrogeant la décision 2004/904/CE du Conseil («Programme européen commun de réinstallation»)*, COM(2012) 110 final, 9 mars 2012.

<sup>50</sup> *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions un agenda européen en matière de migration*, COM(2015) 240 final, 2015, p. 6.

<sup>51</sup> Cadre de l'UE pour la réinstallation : Le Conseil est prêt à entamer les négociations, 15 novembre 2017 <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2017/11/15/eu-resettlement-framework-council-ready-to-start-negotiations/>

<sup>52</sup> Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre de l'Union pour la réinstallation et modifiant le règlement (UE) n° 516/2014 du Parlement européen et du Conseil, COM(2016) 468 final, 13 juillet 2016.

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 11

membres de l'Union européenne<sup>54</sup>. En effet, pour l'instant le programme européen de réinstallation consiste plutôt en un accompagnement de la part de l'organisation pour les États membres qui mettent en place à ce jour des programmes nationaux, négociés directement avec le HCR<sup>55</sup>. Si d'un côté, les programmes de réinstallation constituent un véritable avantage en termes de garanties pour la prise en charge des demandeurs d'asile en ce que cela permettrait d'éviter les périlleux chemins migratoires, ceux-ci restent tout de même assez insuffisants face aux besoins existants<sup>56</sup>. De plus, le risque est constitué par la tendance des États à considérer l'ouverture à des programmes de réinstallation comme unique moyen d'accès à la procédure d'asile et avoir pour résultat, à terme, de fermer finalement les possibilités pour les demandeurs d'asile de se présenter spontanément aux frontières étatiques afin de demander protection et donc engendrer une restriction de l'accès à l'asile dans le territoire européen.

Aussi, dans le contexte des politiques européennes d'externalisation des demandes d'asile, la crainte est que ces programmes visent plutôt à dissuader de la demande d'asile et à développer une politique d'asile restrictive<sup>57</sup>. Ces considérations ont amené l'Union européenne à discuter aussi d'autres voies légales, comme de la mise en place de visas humanitaires pour la demande d'asile, dont l'élaboration est en cours<sup>58</sup>.

Il faut observer que le traitement individuel de la demande dont bénéficie un demandeur qui se présente spontanément sur le territoire de l'État garantit néanmoins certains droits et avantage, dont le droit de rester sur le territoire où la demande a été soumise pendant le délai d'instruction<sup>59</sup>.

## B/ L'efficacité du système critiquable

La création d'un système institutionnalisé et harmonisé d'accès à la procédure d'asile qui évite l'entreprise des trajets migratoires qui, à l'heure actuelle, constituent des véritables obstacles à l'obtention finale de l'asile et qui mettent en péril les vies et les droits des demandeurs, serait une solution souhaitable afin de recadrer la gestion des flux

---

<sup>54</sup> Commission européenne, *Gérer la migration sous tous ses aspects : progrès réalisés dans le cadre de l'Agenda Européen en matière de migration*, COM(2018) 798 final, 4 décembre 2018.

<sup>55</sup> Commission européenne, *Réformer le régime d'asile européen commun : ce que les différentes réformes apporteraient et pourquoi elles sont nécessaires maintenant*, DR-07-18-012-FR-C, 2018.

<sup>56</sup> Au niveau international, « *Sur 1,4 million de réfugiés qui devraient être réinstallés d'urgence, seuls 63.696 l'ont été par l'intermédiaire du HCR en 2019.* » Source : <https://news.un.org/fr/story/2020/02/1061252>.

<sup>57</sup> En exemple, le Danemark a mis en place une politique de réinstallation assez importante, mais il présente une politique d'asile de plus restrictive.

<sup>58</sup> L'actuel visa humanitaire existant et fondé sur l'article 25 du Code de visa Schengen ne permettrait pas sa délivrance aux fins de la demande d'asile depuis l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union Européenne *X et X c. État belge* de 2017 ; ainsi et en réponse à cela, le Parlement européen a proposé à la Commission d'élaborer une proposition d'initiative en ce sens. Toutefois, il ne s'agit pas à proprement parler d'un système d'extraterritorialisation de la demande d'asile car le visa humanitaire vise à donner aux potentiels demandeurs un titre permettant l'entrée légale sur le territoire d'un État membre de l'UE pour ensuite y demander l'asile. Néanmoins, les contours de ce mécanisme restent indéfinis à l'instant, en l'attente de l'adoption d'un texte propre.

<sup>59</sup> Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale, art. 9.

migratoires aux fins de l'asile. Toutefois, le système envisagé par l'Union européenne risque de s'avérer déficient et insuffisant s'il ne s'accompagne pas d'une profonde restructuration de la politique d'asile européenne.

### *1. Un droit européen lacunaire*

En effet, le cadre normatif européen en vigueur ne semble pas permettre une réelle externalisation de la procédure d'obtention de la protection internationale. En effet, les textes en matière d'accueil et de procédure d'asile ne sont applicables qu'aux demandes introduites sur le territoire ou aux frontières d'un État membre. Cela exclut l'application des règlements et directives pour des demandes d'asile qui pourraient être introduites en dehors du territoire de l'Etat. Toutefois, si dans un premier temps la directive « Accueil » s'appliquait à toute demande déposée « sur le territoire ou à la frontière d'un État »<sup>60</sup>, celle-ci s'applique désormais aux demandes introduites « sur le territoire des États membres, y compris à la frontière, dans les eaux territoriales ou dans une zone de transit »<sup>61</sup>. Aussi, cette dernière prévoit explicitement l'exclusion de son application à toute demande de protection internationale effectuée sur le territoire d'origine ou auprès des organes consulaires des États membres<sup>62</sup>.

Cette exclusion du champ d'application des directives européennes se justifie par les difficultés juridiques qui se posent notamment quant à l'impossibilité d'appliquer toute une série de garanties qui sont normalement prévues et octroyées aux demandeurs d'asile ayant déposé la demande sur le territoire d'un État membre, notamment concernant la règle qui prévoit le droit de rester sur le territoire où la demande a été soumise pendant le délai d'instruction<sup>63</sup>, ce qui est particulièrement favorable aux demandeurs d'asile.

La mise en place du programme européen d'externalisation devrait alors s'accompagner d'une refonte des textes actuellement en vigueur ou prévoir un encadrement juridique comparable dont le champ d'application serait étendu au-delà des frontières européennes. Toutefois, cela reste de difficile élaboration étant donné que l'application extraterritoriale de la demande d'asile pourrait se heurter aux compétences régaliennes des États territoriaux où les demandes sont effectuées. Sur ce point, les questionnements juridiques laissent la place à beaucoup d'hypothèses irrésolues<sup>64</sup>.

### *2. Un droit des réfugiés discutabile*

---

<sup>60</sup> Directive 2003/9/CE du conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres, art. 6.

<sup>61</sup> Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte), art. 3.1.

<sup>62</sup> *Ibid*, art.3.2.

<sup>63</sup> Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale, art. 9.

<sup>64</sup> Dans ce sens : M. Raffin, *L'externalisation du traitement de l'asile : délocalisation et restructuration du contrôle des frontières*. In Lochak, D. (Ed.), *Mutations de l'État et protection des droits de l'homme*, 2007. Presses universitaires de Paris Nanterre.

Les questionnements s'étendent au-delà du simple cadre normatif interne à l'Union européenne. En effet, la possible externalisation de la politique d'asile en dehors du territoire des États membres de l'Union européenne et qui permettrait de manière assez aisée aux demandeurs d'introduire leur demande directement auprès d'organismes présents sur le territoire de leur État tiers, pose la question principale de savoir si telle situation peut être effectivement considérée comme propice à l'introduction de la demande de protection internationale.

La définition de réfugié donnée par l'article 1 de la Convention de Genève de 1951, qui est le texte de référence en la matière pour l'Union européenne<sup>65</sup>, renvoie à toute personne « *craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ;* ». Or, il est intéressant de remarquer que le ressortissant d'un pays tiers pour présenter la demande d'asile doit se trouver « *en dehors du pays dont elle a la nationalité* ». Cela crée un obstacle important à la possibilité, d'un point de vue purement juridique, de proposer des programmes qui prévoient l'introduction de la demande directement à partir du pays d'origine, ce qui n'empêcherait pas *a contrario* de le faire d'un pays de transit.

Cela porte à croire en la nécessité d'élaborer et de développer des voies légales permettant l'introduction de la demande d'asile, comme cela peut être le programme de réinstallation, de parrainage ou le visa humanitaire pour la demande d'asile. Le HCR, pour sa part, dispose de compétences élargies pour répondre aux besoins de protection des personnes, en prenant en compte aussi les effets collatéraux des conflits armés ou d'autres catastrophes provoquées par l'homme<sup>66</sup>.

L'Union européenne ne s'est pas positionnée sur cette question. A l'heure actuelle, l'application extraterritoriale de certaines règles relatives aux demandes d'asile a subi un élargissement relatif, notamment grâce à la jurisprudence de la CEDH en matière de juridiction extraterritoriale d'un État, mais dont l'application se limite à la question de l'obligation de non-refoulement<sup>67</sup> des demandeurs d'asile.

Toutefois, les programmes de réinstallation dans les États membres de l'Union européenne sont en cours et leur fonctionnement est assuré. Néanmoins, leur efficacité reste critiquable car ils demeurent trop restrictifs par rapport aux besoins réels des réfugiés, bloqués sur les territoires des États tiers et qui attendent de pouvoir être pris en charge par les États membres de l'Union européenne. Le risque de la mise en place d'un programme européen est celui d'arriver à terme à une restriction systémique de l'accès aux procédures d'asile.

La difficulté consiste proprement à concilier ces considérations avec le besoin indéniable d'apporter une réponse à la problématique des routes migratoires, qui coûtent la vie chaque année à un nombre trop important de personnes.

---

<sup>65</sup> Art. 79 TFUE ; art. 18 Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne (2000/C 364/01).

<sup>66</sup> UNHCR, Manuel, *op.cit.*, p. 96.

<sup>67</sup> CEDH, Hirsi Jamaa et autres c. Italie, Grande Chambre, aff. n. 27765/09, 23 février 2012.

## CONCLUSIONS

La voie vers l'externalisation en droit de l'Union européenne en matière d'asile s'avère difficile à mettre en œuvre et doit s'appuyer sur l'aide d'organismes tiers, que ce soient les États tiers ou les institutions internationales. Plusieurs difficultés se présentent quant à son application et à son encadrement. *A fortiori*, l'idée de permettre un traitement extraterritorial de la demande d'asile se heurte à plusieurs difficultés juridiques. Si d'un côté cela représenterait une alternative à la répartition problématique des demandeurs d'asile dans l'Union européenne, de l'autre il faudrait prévoir un cadre clair pour sa concrétisation. Ce qui importe est que la procédure d'externalisation prenne en compte les droits dont les déplacés doivent bénéficier. Les États membres devraient repenser la solidarité et construire une politique commune fondée sur la nécessité d'apporter une protection aux personnes déplacées, plutôt que de se soucier d'un objectif de mise à distance des demandeurs d'asile. La tendance à la fermeture des frontières est pourtant actuelle et concrète et la politique d'extraterritorialisation risque de devenir un levier important de la restriction des politiques d'accueil.