

EOGN

MBA Management de la sécurité

Note analytique de géopolitique



L'externalisation du droit d'asile

Alexandre TOUZET



Mars 2023

Introduction

Pour Michel Audiard, « *le boeuf mironton et le droit d'asile sont deux névroses typiquement françaises* ». En se préservant de ce double travers (la névrose et la focale franco-française), la présente note se propose de traiter de l'externalisation du droit d'asile, c'est-à-dire d'une modalité de traitement administratif de ce droit fondamental.

Plusieurs textes inscrivent, dans le droit positif, la tradition humaniste du **droit d'asile** impliquant une obligation de solidarité envers les « victimes d'une haine imméritée » (Grotius). L'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948 indique que « *devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays* ». La convention de Genève relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951 définit le réfugié comme la 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; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner* ». **L'externalisation du droit d'asile** constitue une politique publique visant à confier l'accueil et l'hébergement du demandeur d'asile et le traitement de son dossier à un pays tiers. Juridiquement, la notion de « dimension externe » de l'asile est davantage usitée notamment dans le cadre du Programme de la Haye d'octobre 2004 que la notion d'« externalisation » qui renvoie au concept économique de la sous-traitance.

1 Appréciation de la situation

L'externalisation du droit d'asile a été ou est pratiquée à travers le monde. Les **États-Unis** signent avec Haïti en 1981 un accord permettant d'intercepter les navires transportant des migrants et l'« executive order 12324 » de Ronald REAGAN donne aux garde-côtes la faculté d'instruire les demandes d'asile en mer. Le coup d'État haïtien en 1991 accentue cette politique par la sous-traitance à des pays tiers (Venezuela, Cuba, Honduras,...) du traitement des dossiers en contrepartie d'une aide financière. En complément sur la base navale de Guantanamo et sur un navire militaire situé près des côtes jamaïcaines, des pré-examens sont effectués de 1991 à 1995. **L'Australie** pratique également l'externalisation suite à l'affaire du MY Tampa. Ce cargo norvégien se porte au secours en 2001 de 438 migrants principalement irakiens ou afghans mais il est refoulé par le gouvernement australien. Après huit jours d'attente, un compromis est trouvé à travers la « Solution du Pacifique », accord sous-traitant à des États de

la zone d'influence (Ile de Nauru, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Ile de Kiribati, ...), dont le périmètre sera progressivement étendu, l'accueil des personnes concernées et l'étude de leur dossier. Arrêté en 2007, l'expérience est renouvelée à partir de 2012 pour les personnes arrivant sans visa par voie maritime.

En **Europe**, cette idée s'installe progressivement à partir du traité d'Amsterdam de 1997 à travers la politique européenne d'immigration et d'asile. En 1999, le programme de Tampere développe un chapitre sur les relations externes prévoyant notamment un dispositif de réadmission dans les politiques de coopération. En 2004, ce type d'accord est conclu avec le Sri Lanka obligeant notamment ce dernier à reprendre y compris des non ressortissants (sous certaines conditions) en cas d'immigration illégale provenant du pays. Au sein de l'Europe, **le Royaume-Uni** lance sans succès une initiative dès 2003 pour le transfert, vers des centres de traitement du droit d'asile en dehors de l'Union européenne, de personnes entrées en Europe et en attente de la reconnaissance éventuelle de leur statut. Ce projet prévoyait, d'une part, des « centres de protection régionale » près des zones de conflit accordant une protection de 6 mois au terme de laquelle une procédure de reconnaissance du statut pouvait être demandée, d'autre part, des « centres de transit » près des routes migratoires. Cette idée est relancée en 2004 par l'Italie et l'Allemagne suite au sauvetage par le bateau « Cap Anamur » (ONG allemande) de 37 clandestins et d'une discussion serrée sur le pays d'accueil. En 2004 est adopté le programme de la Haye par le Conseil européen prévoyant des actions relatives à l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Ce programme favorise les politiques d'externalisation. En 2016, un partenariat est institué entre l'Europe et la Turquie afin de gérer le flux des réfugiés syriens. En 2017, l'Europe encourage une coopération entre l'Italie et la Libye. Le 7 mars 2023 a été présenté, au Royaume-Uni, un projet de loi proposant le renvoi vers le pays d'origine (s'il est sûr) ou vers un État tiers également sûr notamment le Rwanda. A cette date, le partenariat avec Kigali est suspendu en raison de recours juridiques.

Les pays tiers concernés ont un positionnement politique variable. La **Turquie** en a tiré profit pour renforcer son influence en exerçant un chantage migratoire et sécuritaire. S'agissant de **l'Ile-de-Nauru** (partenariat avec l'Australie), elle dispose ainsi d'une possibilité d'effacer sa dette et de faire face à une situation économique et sociale tendue suite à l'expiration de la période faste de l'exploitation minière. C'est aussi pour l'Etat une volonté de limiter l'influence de la mafia russe attirée par le blanchiment d'argent. Le **Maroc** a refusé entre 1998 et 2002 de participer au dispositif européen. Le pays bénéficiera d'une aide de 3,6 milliards de dollars, d'accords de pêche et du traitement de la crise diplomatique de l'îlot Leila-Persil pour changer d'avis. Toutefois, une répression policière intense, dans le cas de l'externalisation de la politique migratoire européenne, a été constatée dans ce pays ainsi qu'une répression des subsahariens en transit. En **Libye**, ce sont 600 Erythréens qui ont également été maltraités dans le camps de Misratah et l'exploitation des travailleurs noirs a été documentée par des organisations internationales. **Il en résulte globalement une politique migratoire parfois incertaine et décriée malgré la pertinence de gérer les flux migratoires en amont et en évitant la fixation sur le territoire de migrants ne pouvant prétendre à l'asile.**

2 Facteurs explicatifs de la situation

La recours à l'externalisation du droit d'asile s'explique par une mise sous tension du traitement des demandes et par les failles du dispositif mis en place par l'Union européenne. De 2008 à 2017, les demandes d'asile déposées au sein de l'Union européenne ont triplé. Les franchissements illégaux des frontières en Europe sont passés de 300 000 en 2014 à 1,8 millions en 2015. Par ailleurs, des crises peuvent engendrer un pic comme en 2015/2016 avec un dépassement de la barre des 1 200 000 demandes d'asile par an. La région est par ailleurs traversée par des différences liées aux pays d'origine des demandeurs mais aussi au nombre et à l'évolution dans le temps des requêtes. Ces inégalités sont renforcées par le système de Dublin (détermination d'un pays unique responsable du traitement du dossier) qui de fait accentue la mobilisation des pays situés à proximité des flux de population. Elles ne sont que partiellement corrigées par la relocalisation par quota, certains pays ne remplissant pas leurs obligations. Construire un système communautaire est par ailleurs complexe au regard des différences de traitement des dossiers constatées notamment le taux de rejet des demandes et ce parfois, pour le même pays d'origine. Notons que le cadre communautaire est également mis sous tension par des cycles électoraux (réveil des populismes et de l'extrême droite) en Europe.

Dans son référé du 20 octobre 2015, la Cour des comptes française a démontré les fragilités du traitement administratif du droit d'asile : délais de la procédure, forte inexécution des obligations de quitter le territoire français (OQTF) notifiées aux personnes déboutées du statut, coût de la politique publique, (...). L'organisation de l'asile au sein des États est donc également complexe.

Toutefois, le recours à l'externalisation du droit d'asile présente également des difficultés. Ces difficultés concernent en premier lieu les réfugiés. L'externalisation a souvent pour effet de nier le caractère spécifique du droit d'asile s'agissant des flux migratoires. Ainsi, elle affecte des flux mixtes de population (droit d'asile et immigration économique). Par ailleurs, elle discrimine les demandeurs d'asile en fonction du pays d'origine (ce qui est interdit par la convention de Genève). Ce sont également les conditions d'accueil qui interrogent, qui se déclinent entre camps fermés (Libye) et camps ouverts (Algérie) et qui constituent des espaces souvent violents.

Ensuite, les « **pays tiers sûrs** » présentent des positionnements stratégiques différents. L'aide au développement constitue naturellement un levier favorisant les partenariats. Mais, ces derniers peuvent aussi favoriser le chantage migratoire (Turquie) ou couvrir des pratiques esclavagistes (Libye). Il en résulte paradoxalement une perte de souveraineté du pays « donneur d'ordre » au profit du « pays sous-traitant ».

3 Que faire ?

Le choix de l'externalisation de la politique d'asile peut présenter une certaine efficacité qui implique toutefois d'optimiser les modalités choisies :

- Le corpus juridique applicable, le niveau de protection accordé aux demandeurs, la place des ONG, ...
- La relation du pays « donneur d'ordre » au pays « sous-traitant » : phénomènes de dépendance (chantage migratoire, ...), violences et discriminations étatiques du pays « sous-traitant », ...
- Le renforcement des équilibres régionaux (Europe) : gestion de l'urgence, équilibre de la répartition des demandeurs entre les pays, répartition de la charge financière, ...

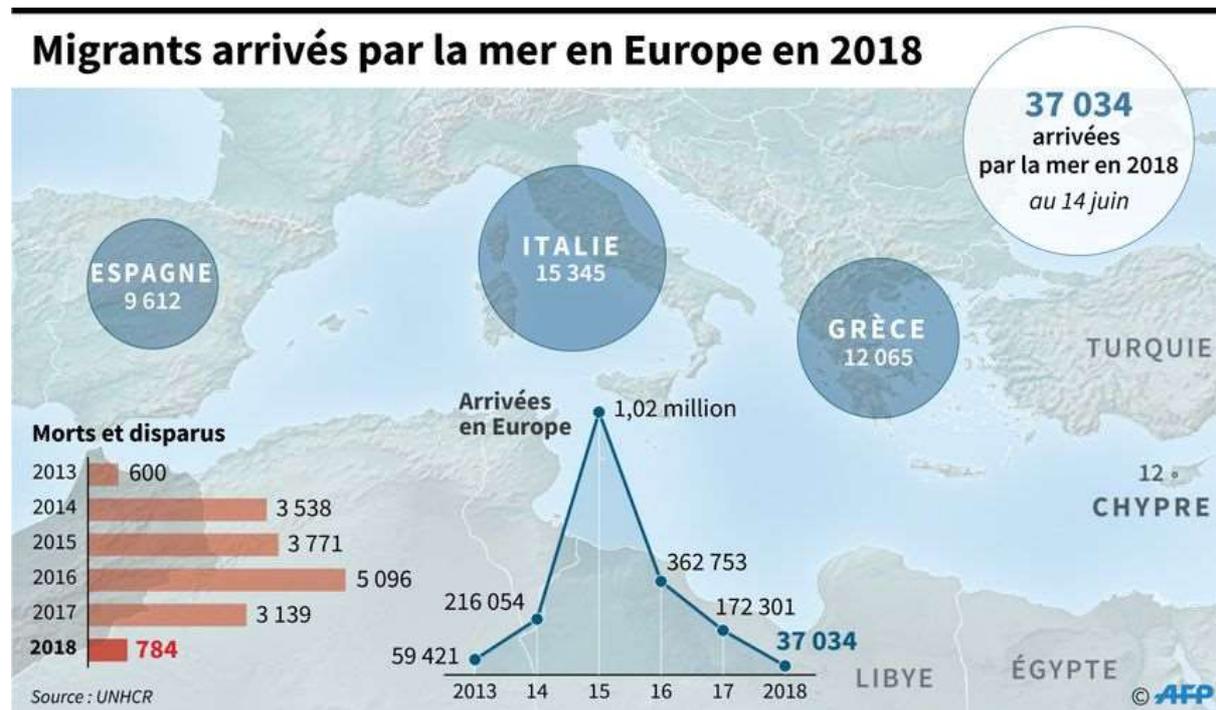
Le choix du pays « sous-traitant » en amont permet une approche plus qualitative :

- Renforcer la souveraineté de l'État « donneur d'ordre » par un choix anticipé et qui peut être reconsidéré,
- Concilier une politique de l'asile et la montée de l'extrême-droite et du populisme en Europe,
- Anticiper les modalités juridiques et juridictionnelles de la protection (valeur extraterritoriale du corpus juridique du droit d'asile par convention avec le pays tiers, application de ce corpus juridique en raison du lien établi entre le demandeur et l'État « donneur d'ordre », ...)
- Consolider l'accompagnement associatif (ONG, HCR, ...),
- Conforter le traitement régional de l'asile (répartition démographique entre les pays, mutualisation des coûts, ...).

La réalité est plus complexe dans une situation de crise migratoire qui impose souvent de fait le choix du pays tiers : d'où la nécessité renforcée de comprendre et d'anticiper mais aussi de développer une approche communautaire de l'externalisation. Cette dernière permet d'équilibrer entre les pays membres la gestion de l'asile, de ne pas dépendre d'un pays tiers ce qui est souvent le cas dans le cadre de relations bilatérales et de maintenir une tradition humaniste qui suppose des garanties juridiques.

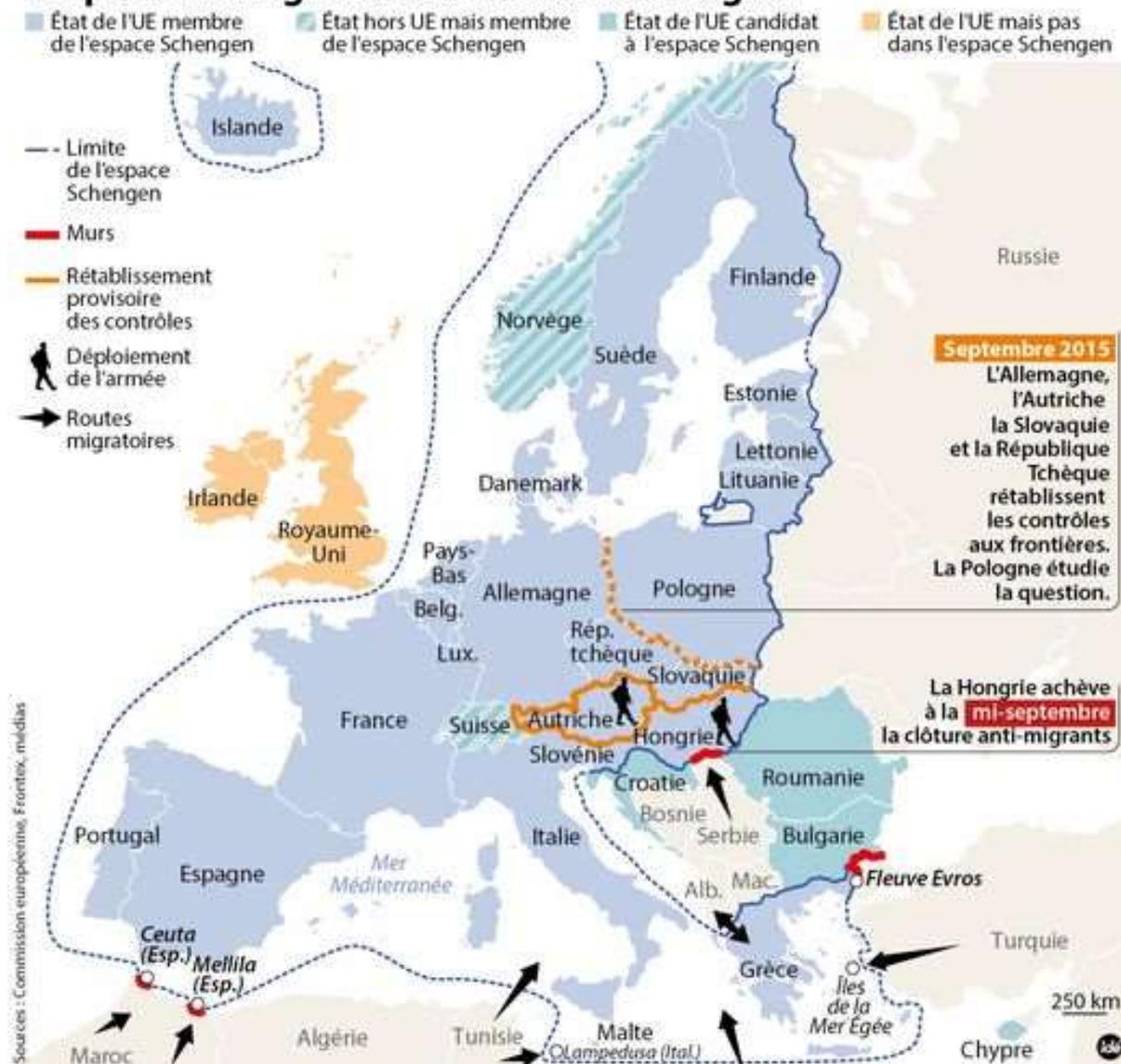
L'externalisation ne peut constituer la réponse unique face aux causes initiant les mouvements de population : facteurs démographiques, incitations économiques, transitions écologiques, répressions et conflits (...). Mais, elle apporte une réponse à construire par temps calme.

Cartes

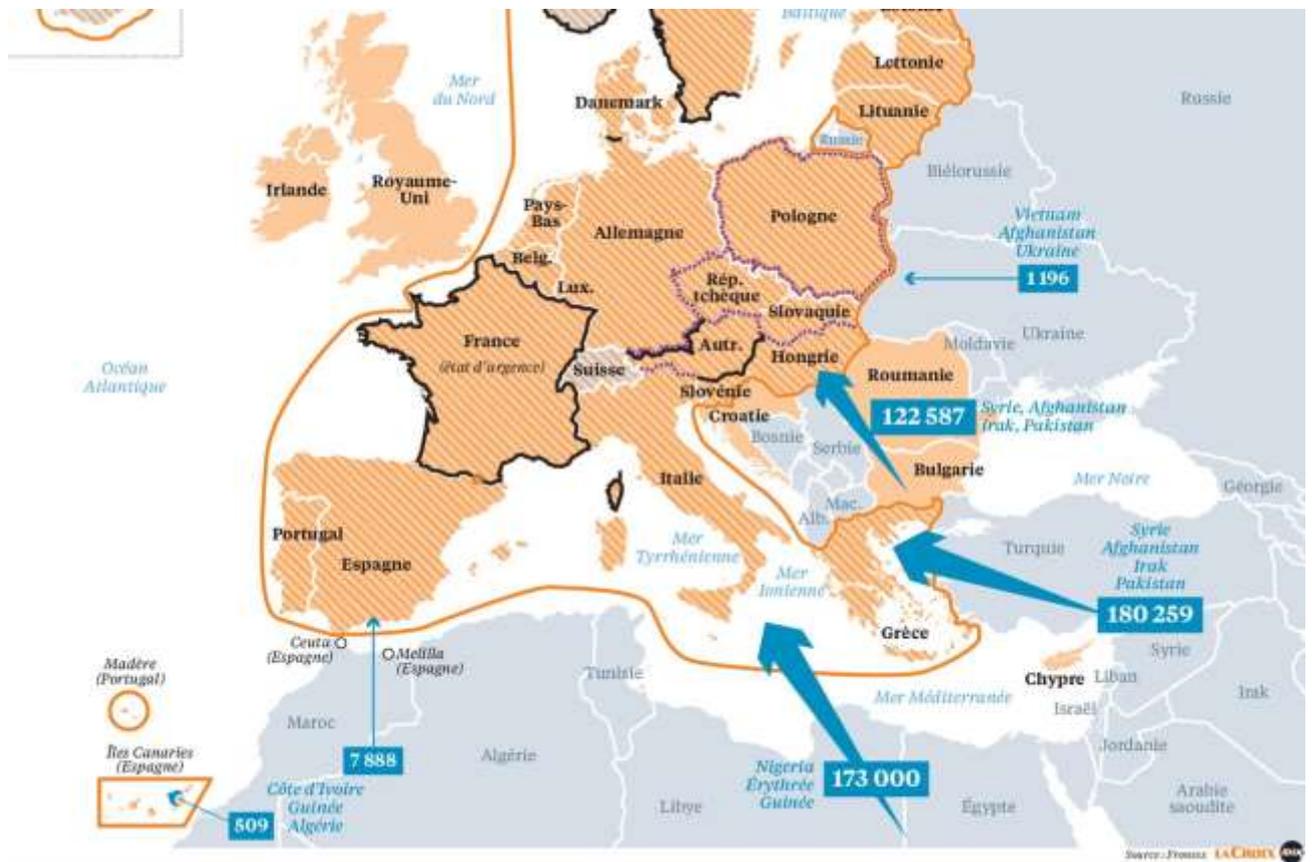


Statistique officielle de l'UNHCR sur les migrants arrivés par la mer en Europe, de 2013 à 2018 © AFP - SOPHIE RAMIS, GILLIAN HANDYSIDE, LAURENCE CHU

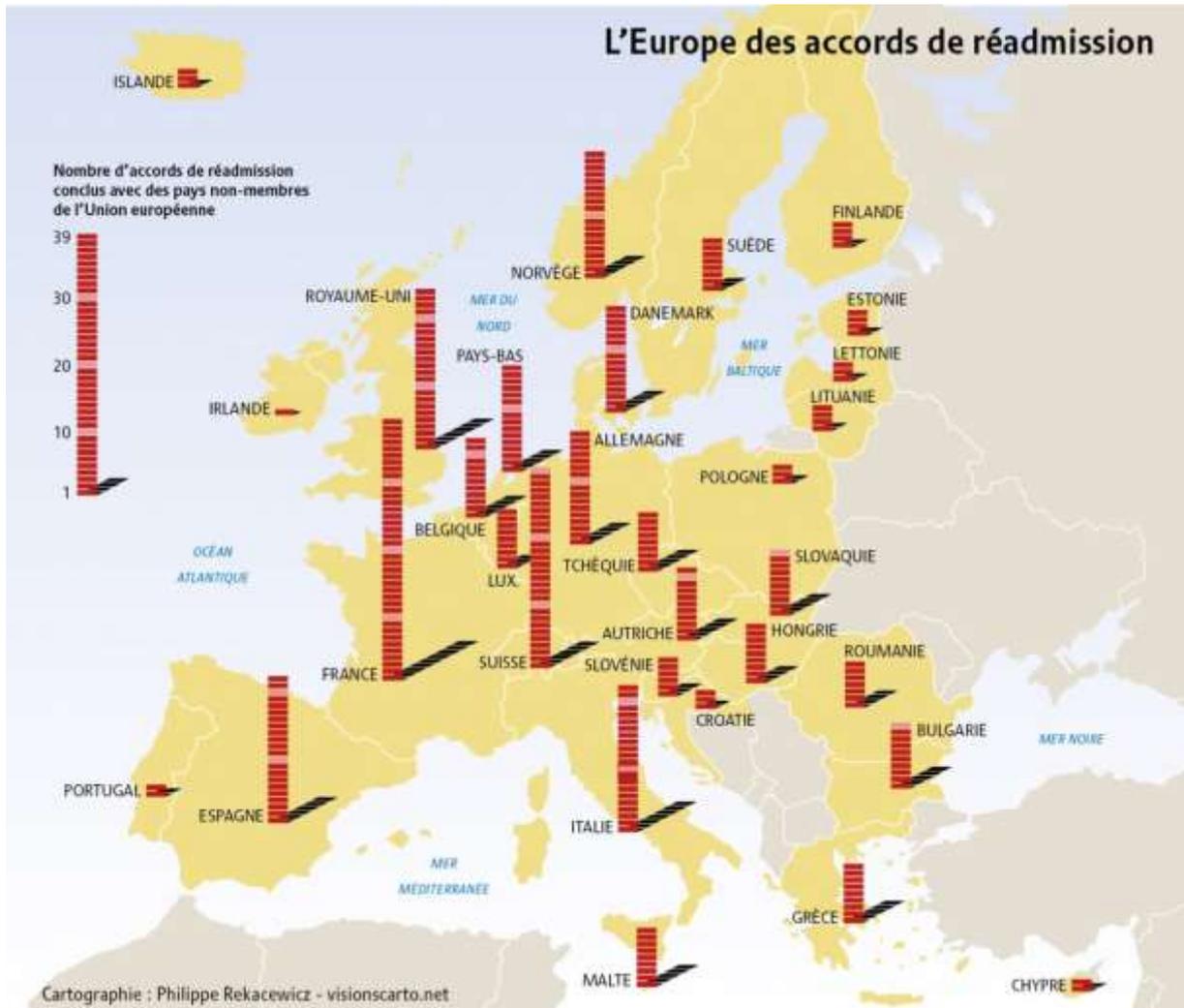
L'espace Schengen face à l'afflux de réfugiés



www.midilibre.fr/2015/09/15/migrants-l-ue-echoue-a-s-entendre-sur-les-refugies,1213171.php



www.la-croix.com/Journal/Dans-lespace-Schengen-libre-circulation-peril-2016-12-13-1100810305



Carte: Philippe Rekaewicz, visionscarto.net

Sources

- BARBIER (Le) Amandine, *Externalisation de l'asile : la solution pour concilier défense des intérêts nationaux et protection des droits de l'Homme ?*, Mémoire, 2014/2015, Université de Grenoble, p.1-65
- Cour des comptes, 20 octobre 2015, *référé sur l'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile*
- Institut Montaigne / Fondation Terra Nova, *Sauver le droit d'asile*, octobre 2018, p. 1-121
- *Rapport le Monde en 2040 vu par la CIA*, Equateurs document, 2021, p.1-255

- BLANCHARD Emmanuel, « Externaliser pour contourner le droit », *Revue Projet* 2009/1 (n° 308), p. 62 à 66
- RAFFIN Marion, « L'externalisation du traitement de l'asile : délocalisation et restructuration du contrôle des frontières », Presses universitaires de Paris Nanterre, p.63-82
- PARISI Chiara, « L'élaboration et l'externalisation de la politique d'asile dans l'Union européenne : difficultés et enjeux », *Demi-journée de l'Université d'Angers*, 12 avril 2019, p. 1-16
- RODIER Claire, « Externaliser la demande d'asile », *Plein droit* 2015/2, p.10-13
- RODIER Claire, « Externalisation du contrôle des flux migratoires : comment et avec qui l'Europe repousse ses frontières », *Migrations sociétés* 2008/2, p.105 à 122
- VALLUY Jérôme, « les rafles de Subsahariens au Maroc », *Vacarme* 2007/2 (n° 39), p. 84 à 86

- DECOURTIEUX Cécile, « Au Royaume-Uni, controverse sur l'immigration », *Le Monde*, 9 mars 2023, p.2
- DELAGRANGE Arnaud, « Londres veut barrer la route aux clandestins », *Le Figaro*, 8 mars 2023, p.7