

# Les politiques d'externalisation de la gestion de l'asile et des migrations et les droits humains



COMMISSIONER  
FOR HUMAN RIGHTS

COMMISSAIRE AUX  
DROITS DE L'HOMME

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE



# Les politiques d'externalisation de la gestion de l'asile et des migrations et les droits humains

**Michael O'Flaherty**  
Commissaire aux droits de l'homme  
du Conseil de l'Europe

Traduction en français.  
Version originale en anglais :  
*"Externalised asylum and migration  
policies and human rights law"*

Toute demande de reproduction ou  
de traduction, totale ou partielle,  
de ce document doit être adressée  
à la Direction de la Communication  
(publishing@coe.int).

Toute autre correspondance  
concernant ce document doit être  
adressée au Bureau du Commissaire  
aux droits de l'homme

Tous les documents sont disponibles  
sur le site web du Commissaire  
(commissioner.coe.int)

© Council of Europe  
Novembre 2025

# Contents

---

<b>Introduction</b>	<b>5</b>
<b>Principales recommandations</b>	<b>9</b>
<b>Chapitre 1 - Les procédures d'asile externalisées</b>	<b>13</b>
1.1 Introduction	13
1.2 Les procédures d'asile externalisées mises en œuvre par les autorités du pays dans lequel les personnes demandeuses d'asile sont transférées	16
1.3 Les procédures d'asile externalisées mises en œuvre sous la juridiction de l'État membre qui externalise	21
<b>Chapitre 2 - Les procédures de retour externalisées</b>	<b>25</b>
2.1 Introduction	25
2.2 Le manque d'équité et d'efficacité des procédures d'asile territorial actuelles : un frein aux procédures de retour externalisées	26
2.3 Un contournement des garanties procédurales qui conduit à des expulsions illégales	28
2.4 Les personnes laissées dans une insécurité juridique prolongée	29
<b>Chapitre 3 - Problèmes généraux posés par les procédures externalisées d'asile et de retour</b>	<b>31</b>
3.1 Introduction	31
3.2 La rétention	31
3.3 Les transferts vers des procédures externalisées à la suite d'une interception ou d'un sauvetage extraterritorial	34
3.4 Les risques pour les personnes vulnérables	37
3.5 Les États membres du Conseil de l'Europe qui accueillent des procédures externalisées	39
<b>CHAPITRE 4 - L'externalisation de la gestion des frontières</b>	<b>41</b>
4.1 Introduction	41
4.2 Les politiques d'endigement et leur impact sur les droits humains	42
4.3 La coopération externe en matière de contrôle des migrations et le lien juridictionnel dans la jurisprudence de la Cour	43
4.4 Les actions qui constituent une aide ou une assistance à la commission de violations des droits humains par d'autres États	46

4.5 Le rôle croissant joué par Frontex en dehors de l'espace de l'Union européenne	47
<b>Chapitre 5 - Les lacunes en matières de transparence, de suivi et de responsabilité</b>	<b>51</b>
5.1 Introduction	51
5.2 Les facteurs qui nuisent à la transparence	51
5.3 Des clauses de protection des droits humains inadéquates ou insuffisamment détaillées	53
5.4 Les obstacles à un suivi efficace	54
5.5 Les lacunes en matière d'établissement des responsabilités	55
<b>Chapitre 6 - Conclusions</b>	<b>57</b>
<b>Chapitre 7 - Recommandations</b>	<b>59</b>
<b>Notes de fin</b>	<b>67</b>

# Introduction

---

La coopération extérieure en matière d'asile et de migration, en particulier lorsqu'elle est axée sur la sécurisation des frontières, la dissuasion et le transfert de la responsabilité de la protection, est souvent qualifiée d'« externalisation ». Cependant, le terme n'a pas de définition juridique précise et il est utilisé différemment selon les acteurs ; par exemple, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) emploie ce mot pour désigner des pratiques illégales dépourvues de garanties qui entraînent un transfert de responsabilité à l'égard des réfugié·es et des demandeurs et demandeuses d'asile, ce qui diffère des pratiques légales impliquant un transfert de responsabilité à des fins de protection internationale<sup>1</sup>. D'autres acteurs, notamment dans les milieux universitaires, utilisent cette notion de manière plus large pour désigner tout transfert de fonctions étatiques en dehors du territoire d'un État, qu'il soit légal ou illégal<sup>2</sup>.

Quelle que soit la définition retenue, toute coopération externe axée sur la coercition – transferts forcés, interdiction de quitter un territoire, limitation de l'accès à l'asile ou rétention – peut avoir de graves répercussions sur les droits humains.

Là où elles ont déjà été mises en œuvre, ces mesures ont entraîné des violations des droits humains dans divers pays du monde. Par exemple, il existe de nombreuses informations attestant des effets préjudiciables sur les droits humains de la politique australienne de traitement extraterritorial des demandeurs et demandeuses d'asile arrivant par la mer sans visa en Papouasie-Nouvelle-Guinée et à Nauru. En effet, sur la base d'accords bilatéraux conclus avec les deux pays entre 2001 et 2007 et renouvelés à partir de juillet 2013, des milliers de personnes, dont des enfants, ont été soumises à une rétention arbitraire prolongée et indéfinie dans des installations construites par l'Australie dans les deux pays. Retenues dans des conditions inhumaines, sans soins médicaux appropriés, exposées à des agressions physiques et sexuelles et laissées dans l'incertitude concernant leur sort et la durée de leur rétention, ces personnes ont connu une grave dégradation de leur santé physique et mentale et au moins 12 d'entre elles sont décédées<sup>3</sup>.

De la même manière, les tentatives d'Israël, dans les années 2010, de forcer les personnes demandant l'asile – principalement originaires d'Érythrée et du Soudan – à se rendre en Ouganda ou au Rwanda, où elles n'avaient aucun lien particulier, ont suscité de vives critiques en raison de leurs impacts sur les droits humains. En effet, ces personnes ont été contraintes d'accepter un retour « volontaire » dans les pays susmentionnés. Celles et ceux qui ont accepté ont souvent été victimes d'abus et contraint·es de poursuivre leur route, ou se sont retrouvés dans une situation d'insécurité juridique prolongée dans le pays de destination. Celles et ceux qui ont refusé ont été placés en rétention pour une durée indéterminée en Israël. Suite à d'intenses critiques nationales et internationales, cette politique a finalement été abandonnée<sup>4</sup>.

L'interdiction d'entrée imposée par les États-Unis aux réfugié·es de nationalité haïtienne arrivé·es par bateau dans les années 1990 constitue un autre exemple : cette mesure a consisté à maintenir les réfugié·es hors du territoire étasunien en les transférant dans la baie de Guantánamo, où les tribunaux américains ont estimé qu'ils n'avaient pas de « droits substantiels »<sup>5</sup>. Reconfirmé et relancé par les administrations successives, le Guantánamo Migrant Operations Center continue de fonctionner<sup>6</sup>.

Comme nous le verrons dans le présent rapport, les États membres du Conseil de l'Europe semblent actuellement de plus en plus recourir à certains éléments de ces approches, en complément d'autres formes d'externalisation qu'ils pratiquent depuis bien plus longtemps<sup>7</sup>.

Les politiques d'externalisation peuvent engager la responsabilité des États, en particulier en ce qui concerne le principe de non-refoulement, le droit à la vie, le droit de ne pas être soumis à la torture ni à des traitements cruels, inhumains ou dégradants, l'interdiction des expulsions collectives et de la détention arbitraire et le droit à un recours effectif, tels que garantis non seulement par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après « la Convention »), mais aussi par les traités pertinents des Nations Unies et le droit primaire de l'Union européenne (UE), notamment la Charte des droits fondamentaux.

Le présent rapport examine les principaux domaines dans lesquels les politiques d'externalisation de la gestion de l'asile et des migrations menées par les États membres du Conseil de l'Europe peuvent conduire à des violations. Il adopte une approche globale, en portant son attention aussi bien sur les mesures directes prises par les États membres à l'égard des réfugié·es, des demandeurs et demandeuses d'asile et des migrant·es, que sur les mesures indirectes par lesquelles les États membres soutiennent d'autres États ou agissent par leur intermédiaire. Ces mesures indirectes soulèvent des questions de compétences au titre de divers instruments

juridiques, notamment de la Convention, concernant la responsabilité des États membres pour les violations résultant de leur soutien. Si certaines politiques et pratiques d'externalisation peuvent tenter de rompre ou de limiter ce lien de compétence, les approches en matière de compétence diffèrent selon les instruments juridiques de protection des droits humains liant les États membres, et le droit international général leur interdit de contribuer aux violations des droits humains commises par d'autres États. Par conséquent, même des mesures indirectes peuvent engager la responsabilité des États membres.

Le Commissaire est conscient des différentes considérations politiques et stratégiques qui incitent les États membres à prendre cette orientation. De telles mesures seraient nécessaires pour des raisons de sécurité, pour alléger la pression sur les systèmes d'asile ou d'accueil, ou pour répondre à des préoccupations publiques plus larges concernant les niveaux d'immigration. En outre, d'importantes questions se posent concernant la viabilité financière de la coopération extérieure, qui a bénéficié d'investissements considérables ces dernières années. Si ces arguments occupent souvent une place centrale dans les débats relatifs aux activités actuelles et futures des États membres, le présent rapport se contente cependant d'examiner les répercussions de ces activités sur les droits humains.

Son analyse porte sur trois domaines de coopération internationale particulièrement importants, dans lesquels de graves problèmes liés aux droits humains sont déjà manifestes ou pourraient advenir : (1) le traitement externe des demandes d'asile ; (2) la mise en œuvre externalisée des procédures de retour ; et (3) l'externalisation de la gestion des frontières pour prévenir les franchissements irréguliers vers l'Europe. Dans tous ces domaines, les États membres – individuellement et collectivement, y compris par l'intermédiaire de l'UE – ont récemment accéléré leur quête de nouvelles solutions aux défis posés par les politiques en matière d'asile et de migration. Si certaines de ces solutions sont parfois présentées comme *innovantes*, les principales idées qu'elles recouvrent ne sont pas nouvelles. Certaines d'entre elles se caractérisent par le retrait des garanties relatives aux droits humains.

Les activités menées par les États membres au sein de chaque domaine varient considérablement dans leur approche, et il en va de même de leur impact (actuel ou potentiel) sur les droits humains. Ce domaine est en évolution permanente, de nouvelles approches étant constamment développées et expérimentées, en particulier dans les domaines des procédures externalisées d'asile de retour. Cependant, parmi les approches proposées, un nombre relativement limité a été effectivement mis en œuvre à ce jour, ce qui témoigne de la complexité et de la faible viabilité de certaines d'entre elles. Le présent rapport n'examine

pas en détail chaque activité d'externalisation actuelle ou proposée, mais puise dans des exemples d'activités en cours afin de constituer une base factuelle permettant d'établir la présence de violations des droits humains et d'extrapoler les risques inhérents aux futurs modèles. Il ne prétend pas non plus exposer tous les problèmes liés aux droits humains pouvant découler des activités externalisées de gestion de l'asile et des migrations ; il se concentre plutôt sur les principaux problèmes que le Commissaire a pu relever dans les pratiques actuelles et les propositions récentes. Il s'appuie pour ce faire sur les normes du Conseil de l'Europe, ainsi que sur d'autres instruments juridiques internationaux contraignants pour les États membres.

Le présent rapport, loin de fournir une analyse exhaustive du droit ou de la politique de l'Union européenne, en aborde néanmoins certains aspects, dans la mesure où ils sont imbriqués dans de très nombreuses activités et responsabilités des États membres du Conseil de l'Europe.

Cette analyse s'appuie sur les orientations et commentaires formulés par d'autres acteurs, notamment l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA)<sup>8</sup>, le HCR<sup>9</sup>, des universitaires et des organisations de la société civile<sup>10</sup>, ainsi que sur l'analyse et les points de vue du Commissaire et de ses prédécesseur·es, fondés sur les vastes travaux menés et les échanges tenus avec les États membres sur les questions relatives à l'asile et aux migrations<sup>11</sup>. Il tient compte des faits nouveaux intervenus jusqu'au 15 août 2025.

Le chapitre 1 porte sur les principales implications des procédures d'asile externalisées en matière de droits humains ; le chapitre 2 se concentre sur les procédures externalisées de retour ; le chapitre 3 examine des problèmes de droits humains spécifiques découlant plus généralement du transfert de personnes vers des procédures externes (d'asile ou de retour), tels que le rôle de la rétention et l'impact des mesures d'externalisation sur les groupes vulnérables ; le chapitre 4 est consacré à la coopération établie avec d'autres États pour prévenir les franchissements irréguliers de frontières ; et enfin, le chapitre 5 traite de la question primordiale du manque de transparence, de suivi et de responsabilité dans les politiques d'externalisation. Ces chapitres sont suivis par les conclusions du Commissaire et par des recommandations détaillées, dont un extrait est reproduit ci-dessous.

# Principales recommandations

---

## **Les États membres devraient adopter une approche préventive de la coopération extérieure en matière d’asile, de retour et de prévention de la migration irrégulière.**

Cette approche préventive exigerait des États qu’ils :

- veillent à ce que les droits humains jouent un rôle décisif dans le choix du modèle de coopération et des pays partenaires ;
- examinent la pertinence même de certains modèles d’externalisation ;
- veillent à ce que toutes les activités de coopération donnent lieu à des évaluations complètes des risques qu’elles pourraient présenter pour les droits humains, et à ce qu’elles soient assorties de stratégies d’atténuation des risques ;
- passent en revue l’ensemble des activités d’externalisation afin de modifier celles qui ont des conséquences préjudiciables sur les droits humains et de suspendre ou mettre fin à celles qui ne peuvent être modifiées en vue de supprimer ces effets ;
- investissent dans des formes de coopération internationale qui renforcent le respect des droits.

## **Les États membres devraient s’accorder sur des principes clairs et non négociables qui serviront de fondement à la coopération extérieure.**

En particulier, les États membres devraient s’engager à :

- s’abstenir de toute forme d’externalisation qui conduirait à des refoulements, notamment de toute activité qui compromettrait l’accès aux procédures d’asile territorial, entraînerait le transfert de personnes sans qu’elles aient eu accès à une procédure d’asile équitable et efficace, ou exposerait des personnes à la torture, à des traitements inhumains ou dégradants ou à d’autres violations graves ;

- n'entreprendre aucune activité susceptible d'exacerber les risques pour la vie humaine et la dignité sur les itinéraires migratoires ;
- ne pas soumettre d'enfants ni d'autres personnes vulnérables à des procédures externes ;
- ne pas développer d'activités d'externalisation qui reposent sur la privation de liberté, sauf en dernier recours et conformément aux principes de légalité, de nécessité et de proportionnalité.

## **Les États membres devraient concevoir des activités soumises à des conditions préalables et à des garanties de respect des droits humains adaptées au modèle d'externalisation envisagé.**

Ces conditions préalables devraient inclure :

- une base juridique claire régissant tous les accords de transfert vers des procédures externalisées, et la soumission de tout transfert à une évaluation individuelle des risques dans le pays d'accueil et à une possibilité effective de contestation de la décision de transfert ;
- l'assurance que les procédures d'asile externalisées n'entraîneront pas de transfert de responsabilité, et que les transferts de personnes seront toujours soumis à une évaluation rigoureuse et actualisée de l'accessibilité et du fonctionnement du système d'asile dans l'État d'accueil, des garanties contre tout refoulement en chaîne devant être prévues ;
- une restriction du recours aux procédures de retour externalisées/ centres de retour à des cas très spécifiques (après une décision finale sur le fond de la demande d'asile et à condition qu'un transfert augmenterait objectivement la probabilité d'un retour effectif), assortie de règles claires visant à éviter que les personnes transférées ne soient laissées dans une insécurité juridique prolongée dans le pays d'accueil ;
- l'assurance que les personnes interceptées en mer ne pourront être transférées vers une procédure externalisée qu'après une évaluation adéquate de leur situation individuelle et des risques auxquels elles seraient exposées, tout en garantissant le plein respect des obligations en matière de recherche et de sauvetage et en donnant la priorité au transport rapide des naufragés vers un lieu sûr sur les considérations liées à la migration ;

- la garantie que la coopération en matière de contrôle des frontières ne sera pas utilisée pour retenir des personnes dans des pays où elles sont exposées à de graves violations des droits humains et que cette coopération sera soumise à un cadre juridique et politique imposant explicitement des conditions en matière de respect des droits humains.

**Les États membres devraient développer des mécanismes renforcés de transparence, de suivi et de responsabilité pour accompagner tout dispositif externalisé de traitement de l’asile, de retour et de contrôle des migrations.**

À cette fin, les États membres devraient :

- veiller à ce que les activités de coopération reposent sur des accords formels qui soient contraignants en vertu du droit international et qui prévoient des garanties claires, précises et exécutoires en matière de droits humains ;
- mettre en place des mécanismes indépendants et effectifs pour veiller au respect des droits humains ;
- définir clairement les facteurs susceptibles de déclencher la suspension ou la cessation de la coopération en cas de violations des droits humains ;
- veiller à ce qu’un contrôle parlementaire et public des activités de coopération soit possible ;
- mettre en place des mécanismes de responsabilité adéquats ;
- veiller à ce que toute répartition des responsabilités entre les États membres et les États partenaires, ou entre les États membres et les organes de l’Union européenne, ne crée pas de lacunes en matière de responsabilité.



# Chapitre 1

## Les procédures d'asile externalisées

---

### 1.1 Introduction

Les discussions concernant la possibilité de transférer des demandeurs et demandeuses d'asile vers d'autres pays où leurs demandes pourront être traitées ne sont pas nouvelles<sup>12</sup>. Au fil des années, différents cadres juridiques qui le permettent déjà sous certaines formes sont apparus. Le système de Dublin, dans le cadre de l'acquis de l'UE, prévoit un système formalisé de transfert, mais il est limité aux États couverts par l'acquis, et repose sur une harmonisation de la réglementation en matière d'asile. En dehors de ce système, la plupart des États membres du Conseil de l'Europe, y compris dans le cadre du droit de l'Union européenne, prévoient la possibilité de déclarer irrecevable une demande d'asile déposée sur leur territoire et d'expulser la personne vers un pays où une protection est réputée disponible, bien que cela reste principalement limité aux pays dans lesquels les personnes ont déjà séjourné et avec lesquels elles ont un lien particulier.

Ce type de cadre a également été mis en place par la déclaration UE-Türkiye de 2016. Celle-ci prévoyait le retour forcé vers la Türkiye des personnes arrivant de façon irrégulière sur les îles grecques en provenance de Türkiye et qui n'avaient pas demandé l'asile ou dont la demande d'asile avait été déclarée infondée ou irrecevable. Il reposait sur le principe selon lequel ces demandes auraient dû être déposées en Türkiye. Le programme « un pour un » était également un élément du mécanisme : il prévoyait la réinstallation d'un réfugié syrien dans l'UE pour chaque personne renvoyée en Türkiye, ainsi qu'un engagement de la Türkiye à prendre « toutes les mesures nécessaires pour éviter que de nouvelles routes de migration irrégulière, maritimes ou terrestres, ne s'ouvrent au départ de son territoire »<sup>13</sup>. Ce dispositif s'appuyait sur l'engagement de l'UE de verser 6 milliards d'euros à la Türkiye, un montant qui a ensuite été augmenté.

Cet accord a suscité des inquiétudes concernant le manque de garanties en matière de droits humains, que différents acteurs ont continué d'exprimer tout au long de sa mise en œuvre<sup>14</sup>. Les tribunaux grecs ont adopté plusieurs décisions qui ont conduit à la suspension de nombreuses expulsions vers la Türkiye sur la base d'une application manifestement erronée de la notion de « pays tiers sûr ». De plus, la mise en œuvre de l'accord a eu de graves répercussions sur les droits humains, dans la mesure où il reposait sur la rétention de milliers de demandeurs et demandeuses d'asile sur les îles grecques, détenus dans des installations extrêmement surpeuplées, dans des conditions indignes, en particulier dans l'ancien camp de Moria, sur l'île de Lesbos<sup>15</sup>.

Cette coopération transfrontalière avec des pays dits « de transit » – qui implique des accords prévoyant non seulement la réadmission, mais aussi le transfert de personnes du pays de transit vers leur pays d'origine, tout en renforçant les mesures de contrôle aux frontières – continue d'être explorée dans d'autres contextes également<sup>16</sup>.

Cependant, les propositions récemment apparues vont au-delà des modèles prévoyant un retour vers des pays de transit. Elles envisagent en effet le transfert des personnes demandeuses d'asile vers des pays où elles ne sont jamais allées et dans lesquels elles n'ont aucun lien, au motif que leur demande d'asile y sera traitée plutôt que dans l'État membre dans lequel elles avaient l'intention de demander l'asile. Ces propositions s'inspirent davantage des initiatives prises par les États non européens mentionnés dans l'introduction, concernant lesquelles des problèmes majeurs d'atteintes aux droits humains ont déjà été dénoncés.

Par exemple, le partenariat, aujourd'hui abandonné, entre le Royaume-Uni et le Rwanda en matière de migration et de développement économique (ci-après dénommé « l'accord Royaume-Uni-Rwanda ») et la législation s'y rapportant avaient mis en place un système visant à refuser l'accès à la procédure d'asile britannique à la plupart des personnes arrivant de manière irrégulière et à prévoir leur transfert vers le Rwanda, qui avait accepté de traiter leurs demandes et de leur fournir une protection, avec le soutien du Gouvernement du Royaume-Uni.

Dès 2021, le Danemark a adopté le projet de loi L 226, qui prévoyait de modifier la législation de façon à autoriser un programme de transfert de type « Rwanda », consistant à transférer les personnes demandant l'asile vers un pays non membre de l'UE où leur demande serait traitée et où elles bénéficieraient d'une protection. Cette possibilité était envisageable pour le Danemark du fait de sa non-participation à l'acquis de l'UE en matière d'asile<sup>17</sup>. Toutefois, ce programme n'a pas encore été mis en œuvre, le Gouvernement danois préférant actuellement mener une approche commune à l'UE, plutôt qu'une approche bilatérale<sup>18</sup>.

Le Protocole Italie-Albanie de 2023 est un autre exemple récent, bien qu'il présente des différences notables avec les exemples précédemment évoqués. Cet accord autorise le transfert de personnes interceptées par les autorités italiennes dans les eaux internationales vers des centres de traitement en Albanie gérés par l'Italie. Cependant, depuis mars 2023, la mise en œuvre de ce protocole a été modifiée de façon à se concentrer sur la rétention des personnes faisant l'objet d'une décision de retour (voir chapitre 3 pour un examen plus approfondi).

Les dispositifs prévoyant le transfert de demandeurs et demandeuses d'asile vers des pays avec lesquels ils n'ont aucun lien antérieur restent rares, même si les accords de coopération Royaume-Uni-Rwanda et Italie-Albanie ont suscité une grande attention dans toute l'Europe, plusieurs gouvernements ayant manifesté leur intérêt à leur égard. Par exemple, l'Autriche aurait travaillé avec le Royaume-Uni pour examiner les possibilités de mettre en œuvre son propre programme de type « Rwanda »<sup>19</sup>, et le Gouvernement fédéral suisse a déclaré envisager d'externaliser ses procédures d'asile sous certaines conditions, notamment le respect des normes relatives aux droits humains<sup>20</sup>.

En 2023, le Gouvernement allemand a engagé un processus visant à examiner la possibilité de déterminer le statut de réfugié dans les pays de transit ou les pays tiers, tout en respectant la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés (ci-après dénommée « la Convention de 1951 ») et la Convention européenne des droits de l'homme. Cependant, à la suite d'une série d'auditions d'experts, un rapport de 2024 (publié en mai 2025) a conclu à titre préalable que si le droit international n'excluait pas fondamentalement ce type de démarche, les obstacles juridiques et pratiques étaient nombreux. Selon ce rapport, « les modèles extraterritoriaux tels que les modèles dits « britannico-rwandais » et « italo-albanais » ne seraient pas transposables [à l'Allemagne] sous cette forme dans le cadre juridique et pratique existant »<sup>21</sup>. Néanmoins, le rapport a aussi indiqué que la question pourrait être réexaminée, dans la mesure où la mise en œuvre de ce type de dispositif progressait dans d'autres pays.

Au niveau de l'Union européenne, des évolutions notables ont également eu lieu. Les transferts vers des pays dans lesquels les demandeurs et demandeuses d'asile n'ont pas préalablement séjourné ou transité et n'ont pas de liens ne sont actuellement pas prévus par le droit de l'UE. Cependant, la proposition de la Commission européenne de réformer la notion de « pays tiers sûr », parallèlement à sa proposition sur les retours (voir chapitre 3), semble préparer le terrain pour que cela change.

Bien qu'il y ait eu beaucoup de discussions sur les procédures d'asile externalisées, seuls les modèles britannico-rwandais et italo-albanais (dans leur conception originale) ont donné lieu à de quelconques tentatives de

mise en œuvre au cours des dernières années. Les deux modèles diffèrent à bien des égards, notamment en ce qui concerne l'autorité qui met en œuvre la procédure d'asile : les autorités rwandaises dans le premier cas, et l'Italie elle-même dans le second. Compte tenu des implications spécifiques que ces procédures peuvent avoir sur de potentielles violations des droits humains, les paragraphes suivants traiteront séparément des procédures d'asile mises en œuvre par l'État vers lequel les demandeurs et demandeuses d'asile sont transféré·es (1.2) et des procédures d'asile mises en œuvre de manière extraterritoriale par un État membre du Conseil de l'Europe (1.3).

## **1.2 Les procédures d'asile externalisées mises en œuvre par les autorités du pays dans lequel les personnes demandeuses d'asile sont transférées**

### **1.2.1 L'impact sur la protection territoriale et la probabilité d'un transfert de responsabilité**

Le régime de protection internationale repose sur le principe selon lequel toute personne peut demander l'asile dans n'importe quel pays où elle se trouve. Quiconque arrive dans un État membre du Conseil de l'Europe relève de la juridiction de cet État et il incombe par conséquent à celui-ci de lui garantir tous les droits prévus par la Convention. De même, si le régime international de protection des réfugié·es ne laisse pas une entière liberté de choix concernant le lieu dans lequel les personnes peuvent demander une protection, il n'existe pas non plus d'obligation pour elles de le faire dans le premier pays où cela est possible, et le HCR a souligné que « la responsabilité première de l'octroi d'une protection incombe à l'État dans lequel l'asile est demandé »<sup>22</sup>. Le HCR a également rappelé que les « demandeurs d'asile et les réfugiés devraient habituellement bénéficier du traitement de leur demande sur le territoire de l'État dans lequel ils arrivent, ou qui est compétent en la matière »<sup>23</sup>. Par conséquent, la première option – et généralement la plus appropriée – est qu'il appartient à l'État membre dans lequel une personne sollicite une protection d'évaluer cette demande en l'examinant sur le fond dans le cadre d'une procédure d'asile équitable et efficace.

Les exceptions à ce principe ne sont pas forcément illégales, mais ont toujours été interprétées étroitement. Comme indiqué précédemment, le système de Dublin prévoit une exception de large portée, mais celle-ci repose – du moins en théorie – sur un système très harmonisé, fondé sur des procédures et des principes juridiques communs, qui ne peut être reproduit avec des pays tiers ne faisant pas partie de l'acquis de l'UE. Comme nous le verrons plus loin, les exceptions à l'asile territorial, basées sur le postulat qu'un autre pays est sûr et qu'une personne peut y solliciter une protection, doivent s'appuyer sur des garanties explicites. Les États

membres ont l'obligation claire de veiller à ce que ces garanties soient en place, aussi bien en droit qu'en pratique.

Le HCR a également considéré que pour que les accords de transfert soient légaux et appropriés, ils devaient viser à accroître le partage des responsabilités et la coopération internationale ou régionale, contribuant ainsi à l'amélioration de l'espace de protection global<sup>24</sup>. À l'inverse, les types de procédures d'asile externalisées que certains États membres du Conseil de l'Europe ont récemment envisagés semblent exclure de vastes groupes de personnes de la possibilité de solliciter une protection sur leurs territoires et sont avant tout conçus à des fins de dissuasion et de transfert de responsabilité, contrairement à ce qui est exigé par la Convention de 1951 et par les principes de coopération et de solidarité internationales<sup>25</sup>. Cela aurait certainement été le cas si l'accord Royaume-Uni-Rwanda avait été mis en œuvre, puisqu'il visait explicitement à transférer aux autorités rwandaises la responsabilité d'offrir une protection aux personnes sollicitant l'asile au Royaume-Uni. Il faudrait par conséquent qu'il incombe à l'État membre à l'origine de l'externalisation de démontrer que celle-ci n'entraînera pas de transfert de responsabilité susceptible de porter atteinte au système de protection internationale, qu'il la met en place de bonne foi et qu'elle n'empêche pas l'accès à l'asile territorial dans l'État membre ou qu'elle n'entraîne pas d'autres violations des droits humains<sup>26</sup>. Le fait de mettre simplement en avant l'effet dissuasif dont pourrait bénéficier l'État membre grâce à une telle politique ne satisfait pas à ces exigences.

En outre, si le traitement et l'accueil des personnes demandant l'asile peuvent parfois représenter un défi pour les États membres du Conseil de l'Europe, à l'échelle mondiale, la grande majorité des réfugié·es restent dans les pays proches de leur pays d'origine<sup>27</sup>. Bien souvent, ces pays d'accueil n'ont pas la capacité d'offrir une protection suffisante à ces réfugié·es et ont du mal à répondre à leurs besoins. En revanche, les États membres du Conseil de l'Europe qui envisagent d'externaliser leurs procédures d'asile comptent parmi les pays qui ont le plus important PIB par habitant, qui disposent des systèmes d'asile les plus solides et qui sont en mesure – du moins du point de vue des ressources disponibles – de mettre en place des structures d'accueil adaptées pour le nombre relativement peu élevé de personnes réfugiées et demandeuses d'asile se trouvant sur leur territoire. Bien que ces propos puissent être nuancés, dans le contexte actuel, il est difficile de voir dans le déplacement de potentiels demandeurs et demandeuses d'asile depuis les États membres du Conseil de l'Europe vers d'autres pays dans le cadre de procédures externalisées – en particulier lorsque ces derniers ne disposent pas des capacités d'accueil et des moyens de protection nécessaires – autre chose qu'un transfert de responsabilité.

### **1.2.2 Les problèmes de droits humains liés au traitement des personnes transférées dans le pays d'accueil**

Les transferts vers des procédures d'asile externalisées sont, de prime abord, illégaux s'ils ne respectent pas les garanties minimales en matière

de traitement des personnes établies par la Convention, les traités des Nations Unies ou, le cas échéant, le droit de l'Union européenne<sup>28</sup>.

Le principe de non-refoulement interdit le transfert de toute personne vers un pays où elle court un risque réel d'être exposée à des menaces à son droit à la vie ou soumise à la torture ou à des traitements inhumains ou dégradants ou à d'autres violations graves des droits humains, telles que des violations flagrantes du droit à un procès équitable ou de l'interdiction de la détention arbitraire. S'agissant du droit à la vie et de l'interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants, le principe de non-refoulement interdit les transferts non seulement lorsque les violations des droits humains résultent d'actions de l'État dans lequel les personnes sont transférées, mais aussi lorsqu'elles résultent de circonstances générales susceptibles de mettre les personnes en danger, y compris de la situation spécifique des intéressé-es, comme leur état de santé ou d'autres facteurs de vulnérabilité.

Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « la Cour »), avant tout transfert, un État membre devrait procéder d'office<sup>29</sup> à une évaluation rigoureuse des risques auxquels la personne pourrait être exposée si elle était transférée dans un pays<sup>30</sup>. Cette évaluation doit s'appuyer principalement sur les faits connus au moment de l'expulsion, mais les autorités ont également l'obligation de rechercher à cet effet toutes les informations pertinentes généralement disponibles. Elles sont en principe réputées avoir connaissance des défaillances générales abondamment décrites dans des rapports fiables émanant notamment du HCR, du Conseil de l'Europe et des organes de l'Union européenne<sup>31</sup>. Ces évaluations d'office ne devraient pas exclure la possibilité que la personne concernée apporte de nouveaux éléments de fait, y compris concernant des circonstances particulières faisant qu'un pays ayant été désigné comme « sûr » en règle générale puisse ne pas être sûr dans son cas individuel<sup>32</sup>. Il importe de noter qu'il ne s'agit pas de se limiter au cadre juridique et formel du pays tiers ni aux engagements que ce pays peut avoir contractés sur le papier. La question est également de savoir dans quelle mesure les garanties contre le refoulement (direct ou en chaîne) sont appliquées dans la *pratique*<sup>33</sup>. Ainsi, dans l'hypothèse où des États membres décideraient de transférer des personnes demandant l'asile vers d'autres pays, ils devraient continuer de suivre leur situation après le transfert en application de leur obligation d'agir avec la diligence raisonnable pour prévenir les violations et ne pas y contribuer. En outre, pour que la jurisprudence de la Cour soit respectée, la décision de transférer une personne dans un autre pays doit pouvoir être contestée par des voies de recours effectives et être examinée par une juridiction indépendante, avec la possibilité d'un effet suspensif. Cet effet suspensif doit, en tout état de cause, être automatique dès lors

qu'un requérant ou une requérante a formulé un grief défendable selon lequel le transfert menacerait ses droits garantis par les articles 2 ou 3 de la Convention<sup>34</sup>.

Toutefois, l'appréciation du caractère approprié d'un transfert de personnes vers un pays doit aller au-delà de ces garanties minimales. Par exemple, comme l'a souligné le HCR, des structures doivent également être en place pour que les personnes dont il s'avère qu'elles ont besoin d'être protégées puissent bénéficier d'une protection et d'un traitement répondant aux normes fixées par la Convention de 1951 et le droit international des droits humains<sup>35</sup>. La simple garantie de non-refoulement et la délivrance d'un titre de séjour ne suffisent pas<sup>36</sup>.

Si les accords visant à externaliser les procédures d'asile peuvent prévoir des conditions spécifiques pour les personnes transférées, celles-ci doivent être adéquates et effectives dans la pratique. En outre, une évaluation individuelle du caractère approprié des conditions d'accueil dans le pays hôte doit toujours être effectuée et prendre en considération l'ensemble des circonstances individuelles et contextuelles. Comme indiqué précédemment, de nombreux partenaires de coopération potentiels peuvent ne pas disposer des cadres adéquats pour offrir une protection conforme aux normes internationales, ni des capacités d'accueil nécessaires – d'autant plus qu'ils peuvent déjà avoir à gérer de nombreuses personnes réfugiées ou déplacées. Certains d'entre eux n'ont ni signé la Convention de 1951 ni ratifié son Protocole de 1967 et, dans la pratique, ne donnent pas accès aux droits garantis par ces instruments aux personnes bénéficiant d'une protection sur leur territoire. Même dans le système harmonisé de l'Union européenne, des lacunes importantes dans la capacité à assurer un accès équitable aux procédures d'asile et un accueil adéquat ont parfois rendu les transferts entre des États membres de l'Union européenne illégaux<sup>37</sup>. Plus il existera de divergences entre les systèmes juridiques et les niveaux de protection des États membres et des pays partenaires, plus ces lacunes risquent d'être importantes.

Des dispositions claires concernant les moyens de subsistance, l'accès aux soins de santé et d'autres droits essentiels doivent également figurer dans l'accord, si ce dernier prévoit que les personnes transférées resteront dans le pays d'accueil, plutôt que d'être redirigées vers l'État membre. De même, des structures adaptées doivent être prévues pour les personnes qui ne sont pas reconnues comme ayant un besoin de protection, au moins jusqu'à ce qu'elles puissent être renvoyées, en particulier si elles n'ont pas d'autre choix que de séjourner pour une longue durée dans le pays d'accueil. Par exemple, dans le dispositif Royaume-Uni-Rwanda aujourd'hui abandonné, il avait finalement été prévu que nul ne serait expulsé par le Rwanda – même s'il s'avérait que les personnes n'avaient pas besoin de protection.

Si cette décision a été prise pour éviter les allégations de refoulement en chaîne, d'autres problèmes se seraient posés, comme le risque de laisser indéfiniment les demandeurs et demandeuses d'asile débouté·es dans l'insécurité juridique (voir 2.4). On peut aussi se demander, concernant ces accords, dans quelle mesure le traitement respectueux des droits humains des réfugié·es et des personnes devant rester dans l'État d'accueil à l'issue d'une procédure d'asile dépend du soutien financier ou autre apporté par l'État membre du Conseil de l'Europe ; si les engagements ne sont pris que pour des périodes limitées, cela pourrait compromettre la mise en place de solutions à long terme.

### **1.2.3 Le risque de refoulement en chaîne**

Le fait de ménager de bonnes conditions d'accueil dans le pays où les personnes seront transférées n'est pas en soi suffisant. Des garanties doivent également être en place pour que les personnes transférées ne soient pas exposées au risque de refoulement en chaîne – c'est-à-dire à un renvoi vers leur pays d'origine ou vers d'autres destinations où elles seraient menacées de persécution (comme défini par la Convention de 1951), ce qui représente un risque réel d'atteinte à leur droit à la vie ou d'exposition à la torture ou à des traitements inhumains ou dégradants, ainsi qu'à d'autres graves violations des droits humains.

La Cour a largement traité de cas dans lesquels des États membres ont déclaré des demandes d'asile irrecevables au motif que les requérants auraient pu solliciter l'asile dans un pays sûr par lequel ils étaient déjà passés, ce qui a donné lieu à leur renvoi vers ce pays. Au moment de la rédaction du présent rapport, la Cour n'avait pas encore rendu d'arrêts portant sur le type de transferts prévus par les dispositifs récents de traitement externalisé de l'asile tels qu'évoqués ci-dessus. Cependant, il convient de partir du principe que les garanties exigées dans ses arrêts relatifs aux transferts vers des pays sûrs par lesquels les personnes ont déjà transité – décrites dans la section précédente – sont celles qui devraient être respectées dans ces cas également. De plus, le fait que ces procédures autoriseraient le transfert vers un pays dans lequel le demandeur d'asile n'a jamais été et avec lequel il n'a aucun lien peut poser encore d'autres problèmes (voir 3.4.2).

Sur cette base, avant tout transfert, l'État membre devrait au minimum procéder, de sa propre initiative, à une évaluation rigoureuse de l'accessibilité et du fonctionnement du système d'asile dans le pays tiers, ainsi que des garanties offertes, au vu de la situation individuelle de la personne concernée<sup>38</sup>.

L'accord Royaume-Uni-Rwanda montre clairement comment les garanties juridiques peuvent être mises de côté lorsque l'on cherche à externaliser

la gestion de l'asile. En effet, la législation autorisant les transferts a considérablement restreint l'accès aux voies de recours judiciaires contre les décisions de déplacer des personnes vers le Rwanda en limitant strictement les possibilités de faire appel des décisions de transfert et en empêchant les tribunaux britanniques de s'interroger sur la sécurité du Rwanda en tant que destination<sup>39</sup>.

Il est préoccupant que des États membres puissent envisager de s'associer, dans le cadre de procédures d'asiles externalisées, à des pays qui disposent de systèmes d'asile très limités ou peu développés, souvent aggravés par la rareté de prestataires d'aide juridique qualifiés et de juges bien formés ou suffisamment indépendants. Comme l'a indiqué la Cour suprême du Royaume-Uni au sujet du Rwanda, même si un État membre devait investir massivement dans la capacité de traitement de l'asile du pays partenaire dans tous ses aspects, il s'agirait souvent d'une entreprise complexe qui nécessiterait non seulement d'y consacrer des ressources considérables, mais aussi beaucoup de temps pour obtenir suffisamment de résultats et s'assurer que l'ensemble des garanties nécessaires soient en place<sup>40</sup>.

Même si l'on part du principe que les procédures d'asile dans le pays d'accueil sont généralement équitables, d'autres problèmes peuvent survenir. Par exemple, le type de protection accordée peut poser un problème, étant donné que la base juridique de la protection offerte dans le pays d'accueil peut être différente, et potentiellement plus restrictive, excluant ainsi des personnes qui auraient été admises au bénéfice d'une protection subsidiaire ou d'une protection humanitaire si leur demande avait été traitée dans l'État membre. Des personnes se trouvant dans une telle situation pourraient par conséquent faire l'objet d'une expulsion dans des circonstances qui ne seraient ni applicables ni légales si elles n'avaient pas été transférées vers des procédures externalisées.

### **1.3 Les procédures d'asile externalisées mises en œuvre sous la juridiction de l'État membre qui externalise**

Comme indiqué précédemment, les modèles consistant à transférer des demandeurs et demandeuses d'asile depuis des États membres du Conseil de l'Europe vers des pays « sûrs » dans lesquels les autorités de l'État d'accueil devraient évaluer les besoins de protection soulèvent un certain nombre d'inquiétudes au regard du respect des droits humains, et certains obstacles pourraient être très difficiles à surmonter. Une autre solution serait que les États membres choisissent de mettre en œuvre la procédure d'asile eux-mêmes, mais de manière extraterritoriale, en gardant le processus sous leur juridiction.

En théorie, un modèle dans lequel l'État membre conduit lui-même les procédures d'asile sur le territoire d'un autre État pourrait limiter certains risques et répondre à certaines préoccupations en permettant aux personnes transférées d'exercer leurs droits – en particulier celui de demander l'asile et de former un recours – selon des modalités comparables à celles dont jouiraient des personnes de même statut si leur demande avait été traitée sur le territoire de l'État membre. Cependant, ce type de modèle n'exclut pas que des violations des droits humains aient tout de même lieu. En effet, il existe des réserves majeures auxquelles il convient de prêter attention.

Premièrement, si les systèmes d'asile des États membres présentent déjà des failles importantes, ces risques sont transférés, voire potentiellement aggravés lorsque les procédures sont externalisées (concernant les failles existantes, voir également 2.2). Cette probabilité est d'autant plus grande lorsque les initiatives d'externalisation sont développées en vue d'appliquer des procédures à la frontière ou d'autres procédures accélérées qui, de manière intrinsèque, réduisent nettement les garanties contre le refoulement et contre d'autres violations graves des droits humains.

Deuxièmement, quand bien même l'ensemble des règles normalement en vigueur concernant les demandeurs et demandeuses d'asile sur le territoire d'un État membre seraient équitables et effectives, et également applicables de façon extraterritoriale, il est difficile d'imaginer comment, dans la pratique, il ne serait pas plus difficile d'appliquer l'ensemble des garanties nécessaires. En effet, les procédures externalisées rendent les consultations entre les personnes demandant l'asile et les avocat·es plus difficiles, sachant que les avocat·es ayant une parfaite connaissance de la réglementation en matière d'asile de l'État membre concerné sont basé·es dans ce dernier et doivent par conséquent fournir une assistance à distance ou se déplacer (avec quasiment aucune information et parfois de strictes restrictions quant à la possibilité d'une prise en charge de leurs dépenses)<sup>41</sup>. Plus la distance est grande entre l'État d'envoi et l'État d'accueil, plus il risque d'y avoir de difficultés d'accès et de communication. Il peut également être difficile, dans ces circonstances, d'assurer la disponibilité d'interprètes qualifiés. Ce type de modèle peut aussi avoir une incidence négative sur l'accès à des voies de recours effectives, dans la mesure où la possibilité pour le corps judiciaire de procéder à des audiences sur place peut être exclue ou strictement limitée, tandis que les audiences à distance ne permettent pas toujours la bonne appréciation des recours. La mise en œuvre initiale du modèle italo-albanais a montré comment ces problématiques se matérialisaient dans la pratique, ce qui amène par conséquent à s'interroger sur la compatibilité des procédures en question avec les obligations de l'État<sup>42</sup>. Il peut donc exister des différences entre le niveau de protection offert par les procédures d'asiles conduites sur le

territoire des États membres et les procédures extraterritoriales, de sorte que l'on puisse raisonnablement affirmer que les personnes transférées subissent un traitement discriminatoire<sup>43</sup>.

Enfin, les procédures d'asile externalisées de ce type seront probablement combinées à des procédures de retour externalisées (comme c'est le cas dans le cadre du Protocole Italie-Albanie). Leurs incidences sur les droits humains seront analysées dans la section qui suit. Le rôle joué par la privation de liberté dans ces modèles soulève également des questions. Elles seront examinées dans la section 3.2.



# Chapitre 2

## Les procédures de retour externalisées

---

### 2.1 Introduction

Les États membres peuvent expulser des ressortissantes et des ressortissants étrangers qui n'ont pas ou plus le droit de séjourner sur leur territoire. Cependant, ils doivent le faire dans le respect des obligations mentionnées précédemment, en particulier en ce qui concerne le principe de non-refoulement et la nécessité de veiller à ce que toutes les personnes soient traitées dignement et soient protégées par des garanties juridiques adéquates.

Récemment, les difficultés rencontrées par les États pour assurer l'exécution des retours vers les pays d'origine ou pour parvenir à des accords de réadmission vers les pays de transit ont déclenché un appel à repousser les limites des procédures de retour. En mai 2024, 14 États membres du Conseil de l'Europe (et de l'Union européenne) – Autriche, Bulgarie, Chypre, Tchéquie, Danemark, Estonie, Finlande, Grèce, Italie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pays-Bas, Pologne et Roumanie – ont écrit à la Commission européenne pour lui demander de nouvelles solutions concernant les migrations et les retours<sup>44</sup>.

Depuis lors, les « solutions innovantes »<sup>45</sup> et l'introduction de procédures de retour externalisées ont occupé une place centrale dans les débats menés au niveau de l'Union européenne<sup>46</sup>. En particulier, les États membres et les institutions de l'Union européenne réfléchissent à la mise en place de ce que l'on appelle des « plateformes de retour » ou « centres de retour », qui serait facilitée par la réglementation sur les retours proposée par la Commission européenne<sup>47</sup>. Les États membres de l'Union européenne pourraient ainsi transférer des personnes vers un pays non membre de l'UE autre que leur pays de nationalité ou un pays de transit, sur la base d'accords ou d'arrangements à cet effet<sup>48</sup>.

Entre-temps, des actions bilatérales se poursuivent en parallèle. L'accord Italie-Albanie, tel que mis en œuvre depuis fin mars 2025, est le seul exemple de dispositif fonctionnant actuellement<sup>49</sup>. Dans ce cadre, l'Italie transfère des personnes visées par une décision d'expulsion et déjà retenues dans un centre de rétention sur le territoire italien, vers un centre de rétention administré par les autorités italiennes en Albanie, en vue de leur retour ultérieur<sup>50</sup>. D'autres États membres ont aussi envisagé ce type de politique. Par exemple, en octobre 2024, le Gouvernement des Pays-Bas a annoncé qu'il envisageait de conclure un accord visant à mettre en place un « centre de retour » en Ouganda<sup>51</sup>. Les démarches en ce sens n'avaient cependant pas encore abouti au moment de la rédaction du présent rapport. Selon les informations disponibles, le Royaume-Uni étudierait également la possibilité de mettre en place des dispositifs de type « centre de retour »<sup>52</sup>.

Le présent chapitre examine certains problèmes qui pourraient découler de ces modèles sur le plan des droits humains : l'impact de l'absence de procédures d'asile équitables et efficaces et la légalité du traitement externalisé des retours (2.2), le contournement des garanties que permet le transfert de personnes vers des centres de retour (2.3) et le risque que des personnes soient laissées dans une insécurité juridique prolongée dans l'État partenaire (2.4).

## **2.2 Le manque d'équité et d'efficacité des procédures d'asile territorial actuelles : un frein aux procédures de retour externalisées**

Comme indiqué précédemment, les États membres ont, par le passé, principalement axé leurs politiques de retour sur les pays d'origine ou de transit. Par conséquent, il n'existe généralement pas de jurisprudence européenne et internationale portant sur le transfert de personnes vers des pays dans lesquels ils ne sont jamais allés dans le cadre de procédures de retour de type « centre de retour ». Pourtant, en tant que forme d'expulsion régie par le droit international, ces transferts doivent respecter l'ensemble des normes relatives aux droits humains, à commencer par la prévention du refoulement, en veillant à ce que les personnes ne subissent pas de violations graves de leurs droits humains dans le centre de retour ou lors de leur renvoi ultérieur. Les risques de refoulement sont principalement évalués au cours des procédures d'asile. Ces évaluations portent normalement sur les risques associés à un éventuel retour vers le pays d'origine de la personne, ou vers un premier pays d'asile ou un pays sûr dans lequel la personne aurait pu solliciter l'asile, selon le cas. Elles amèneront à une décision sur la question de savoir si l'État membre doit accorder la protection internationale. Les dispositifs de type « centre de retour » ajoutent cependant un autre pays à

cette combinaison, à savoir le pays dans lequel une personne est transférée – et qui sera différent du pays ou des pays pris en considération dans le cadre d'une demande de protection internationale. Néanmoins, le risque de refoulement doit être évalué dans *toutes* les procédures conduisant au transfert d'une personne hors de la juridiction d'un État, y compris dans les procédures d'expulsion. Par conséquent, la légalité des transferts vers des centres de retour ou vers des procédures de retour externalisées dépend étroitement de la question de savoir si l'évaluation rigoureuse des risques exposée en détail au chapitre 1<sup>er</sup> a bien été effectuée et étendue aux risques liés à un transfert vers le pays partenaire. Cela est particulièrement important si la personne n'a jamais fait état d'un besoin de protection par rapport à son pays d'origine et n'est par conséquent peut-être pas passée par une procédure d'asile.

S'agissant des personnes qui ont déposé une demande d'asile, le HCR fait observer que les centres de retour ne devraient être utilisés que pour les personnes dont la demande a été définitivement rejetée sur le fond à l'issue d'une procédure d'asile équitable et efficace et qui ne peuvent invoquer aucun autre motif de séjour régulier<sup>53</sup>.

Or il se trouve que certains États membres du Conseil de l'Europe rencontrent des problèmes d'équité et d'efficacité de leurs procédures d'asile, comme le montrent les arrêts de la Cour<sup>54</sup> et de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)<sup>55</sup>, ainsi que des retards dans l'exécution des arrêts de la Cour et dans la mise en œuvre des procédures d'infraction de la Commission européenne. De nombreux rapports émanant d'organismes internationaux et de la société civile le confirment<sup>56</sup>.

De plus, l'accès à l'asile est devenu de plus en plus difficile dans de nombreux États membres en raison des renvois sommaires (« pushbacks ») ou d'une législation qui restreint strictement, voire suspend l'acceptation des demandes d'asile<sup>57</sup>. Cette situation est vouée à s'aggraver avec l'adoption de nouvelles règles, notamment celles qui ont été approuvées par le nouveau pacte sur la migration et l'asile, qui étend le recours aux procédures accélérées à la frontière. La situation sera encore exacerbée par la possibilité donnée aux États membres de recourir à des procédures exceptionnelles permettant aux garde-frontières d'imposer des retours sommaires sans examen individuel des besoins de protection<sup>58</sup>, et également par la non-application potentielle des garanties prévues par le droit dérivé de l'UE<sup>59</sup>.

Force est de conclure que, même pour les États membres qui disposent de systèmes d'asile solides, les procédures de retour externalisées comportent de multiples risques en matière de droits humains, comme nous l'examinerons plus en détail ci-après. Pour les États membres qui empêchent – par la législation, la politique ou la pratique – l'accès à l'asile

sur leurs territoires, ou qui ne disposent pas de procédures équitables et efficaces, le recours à des procédures de retour externalisées est encore plus problématique, dans la mesure où ils ne pourront pas les mettre en œuvre sans risquer sérieusement de manquer à leur obligation de non-refoulement.

### **2.3 Un contournement des garanties procédurales qui conduit à des expulsions illégales**

Au-delà du refoulement, il convient de se demander si les procédures de retour externalisées présentent les garanties essentielles suivantes : les expulsions doivent être légales et non collectives et pouvoir être contestées par des voies de recours effectives. Dans le cas des procédures de retour externalisées, ces garanties doivent s'appliquer aux deux étapes du processus : premièrement lors du transfert de personnes depuis l'État membre vers l'État accueillant la procédure externalisée ; et deuxièmement lorsqu'une personne est expulsée depuis l'État accueillant la procédure externalisée vers son pays d'origine ou une autre destination.

Ces doubles garanties peuvent ne pas toujours exister dans la pratique actuelle. Dans le cadre de l'accord Italie-Albanie, tel que mis en œuvre depuis fin mars 2025, le transfert de personnes depuis l'Italie vers le centre de rétention albanais de Gjadër suit les procédures internes italiennes de transfert utilisées pour déplacer des personnes entre les centres de rétention administrative d'Italie, qui ne requièrent pas de formalités. Le transfert forcé vers l'Albanie n'est donc pas soumis à une décision d'expulsion spécifique, probablement parce que la procédure de retour se poursuit sous la juridiction de l'Italie<sup>60</sup>. Néanmoins, la Cour a adopté une interprétation générique de la notion d'« expulsion » (« chasser hors d'un endroit »)<sup>61</sup>. Dans ce contexte, il convient de noter que, bien que l'Italie considère que les personnes resteront sous sa juridiction après leur transfert, elles seront également placées sous la juridiction (conjointe) de l'Albanie aussi longtemps qu'elles se trouveront sur le territoire albanais<sup>62</sup>. De plus, les autorités albanaïses procèdent à des contrôles d'identité à l'arrivée et assurent la sécurité pendant les transferts et autour des centres de rétention. Le fait de traiter ces transferts différemment des expulsions normales pose donc un problème au regard des obligations de l'État, et limite l'accès aux voies de recours contre les décisions de transfert. En effet, la base juridique autorisant les transferts vers une procédure externalisée doit prévoir la possibilité de s'y opposer et de les soumettre à un contrôle judiciaire. Comme l'a indiqué la FRA, cela suppose que les personnes dont on envisage le transfert fassent l'objet d'une décision exécutoire de retour ou de refus d'entrée<sup>63</sup>. Sans cela, la légalité de l'expulsion ne peut être vérifiée,

privant les personnes concernées de voies de recours effectives et conférant à l'expulsion un caractère collectif, ce qui constitue un manquement de l'État aux obligations lui incombant en vertu, notamment, de la Convention et de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

D'une manière plus générale, les États membres doivent veiller à ce que le transfert (en tant que forme d'expulsion) ait une base claire dans le cadre juridique applicable. Si le droit international général permet les expulsions vers tout pays disposé à admettre une personne expulsée<sup>64</sup>, le droit national ou le droit de l'Union européenne peut différer. Par exemple, malgré les propositions relatives aux « plateformes de retour », le droit actuel de l'Union européenne permet seulement aux États membres de renvoyer de force des personnes vers leur pays d'origine ou vers un pays de transit dans le cadre d'un accord ou d'un arrangement à cet effet<sup>65</sup>. En outre, les garanties juridiques doivent rester en place également en relation avec la seconde expulsion – normalement vers le pays d'origine<sup>66</sup>. Ces garanties devraient inclure une évaluation actualisée du risque de refoulement, ainsi que l'adhésion aux règles relatives à l'usage de la force lors de l'exécution des retours<sup>67</sup>.

## **2.4 Les personnes laissées dans une insécurité juridique prolongée**

Les États membres rencontrent fréquemment des difficultés à exécuter les retours forcés après l'adoption de décisions d'expulsion. Cela peut arriver pour une multitude de raisons, notamment parce que l'État de retour refuse de les réadmettre, ou parce qu'un changement de circonstances dans le pays de retour ou dans la situation de la personne visée par l'expulsion y fait obstacle. En conséquence, il arrive souvent que les personnes qui ne sont ni renvoyées ni autorisées officiellement à rester se trouvent dans une situation d'insécurité juridique prolongée.

Les faibles taux de retour sont la principale raison pour laquelle les États membres s'efforcent de trouver de nouvelles solutions<sup>68</sup>. Cependant, il n'est pas certain que les procédures de retour externalisées augmentent la capacité des États à renvoyer les personnes, au bout du compte, vers leur pays d'origine ou vers une autre destination<sup>69</sup>.

Par conséquent, on peut s'attendre à ce que lorsque les centres de retour proposés seront mis en œuvre, les situations d'insécurité juridique se reproduiront également dans le pays de premier retour (c'est-à-dire le pays partenaire qui accueille le centre de retour). Les implications pour les droits humains pourraient en être considérables, par exemple en ce qui concerne l'accès aux soins médicaux et la satisfaction des autres besoins essentiels<sup>70</sup>.

En effet, si les personnes qui n'ont pas le droit de séjourner sur le territoire d'un État membre, mais qui y restent néanmoins bénéficient de certaines protections de leurs droits, par exemple en vertu de la Charte sociale européenne<sup>71</sup> ou du droit dérivé de l'Union européenne<sup>72</sup>, ces protections n'ont pas d'application extraterritoriale. De ce fait, le risque de violations des droits humains d'une personne qui ne peut être renvoyée d'un centre de retour est plus élevé.

Outre les implications individuelles, le manque de clarté sur les situations de retour risque de conduire à « entreposer » des personnes dans les États d'accueil, ce qui fait peser sur eux des responsabilités beaucoup plus importantes – souvent compensées par une aide financière significative de l'État qui externalise, de sorte que l'entreprise peut s'avérer extrêmement coûteuse pour ce dernier.

Les accords avec les pays dans lesquels des dispositifs de type « centre de retour » doivent être mis en place devraient, au minimum, préciser quelles solutions et garanties sont prévues pour éviter que des personnes ne se trouvent en situation d'insécurité juridique prolongée et pour s'assurer qu'elles puissent toutes bénéficier de la protection nécessaire et de l'accès à leurs droits. Il est donc également essentiel de définir clairement une procédure de retransfert des personnes qui ne peuvent être renvoyées dans leur pays d'origine vers les États membres du Conseil de l'Europe. Par exemple, l'accord Italie-Albanie prévoit une durée maximale de rétention en Albanie. Ainsi, lorsque cette période arrive à son terme ou lorsque la rétention n'est plus justifiée, les personnes doivent être retransférées en Italie.

# Chapitre 3

## **Problèmes généraux posés par les procédures externalisées d'asile et de retour**

---

### **3.1 Introduction**

Les précédents chapitres ont examiné les problèmes spécifiques soulevés respectivement par le traitement externalisé de l'asile et par les procédures externalisées de retour. Cependant, il existe d'autres problèmes de droits humains qui sont communs à ces deux domaines. Le présent chapitre met l'accent sur certains d'entre eux, à savoir : l'imposition de la rétention (3.2) ; les implications spécifiques des interceptions extraterritoriales intervenant avant des transferts (3.3) ; les implications pour les groupes vulnérables, notamment les enfants (3.4) ; et les responsabilités des États membres du Conseil de l'Europe qui accueillent des procédures externalisées (3.5).

### **3.2 La rétention**

Comme nous l'avons déjà indiqué, de nombreux modèles de procédures externalisées d'asile ou de retour reposent sur la rétention des personnes transférées vers le pays partenaire. Cela pose la question, d'une part, du potentiel caractère arbitraire de la rétention, et d'autre part, des conditions de rétention et du traitement réservé aux personnes détenues.

#### **3.2.1 Le caractère automatique de la rétention et les autres aspects qui la rendent arbitraire**

En général, les procédures externalisées augmentent le risque de privation arbitraire de liberté, dans la mesure où la rétention a toutes chances d'être imposée automatiquement, plutôt qu'à titre de mesure de dernier recours fondée sur une évaluation approfondie et individuelle de la situation de la personne concernée. La privation de liberté semble être inévitable lorsque les États membres mettent en œuvre des procédures extraterritoriales

tout en maintenant les personnes sous leur juridiction – comme c’est le cas, par exemple, du dispositif Italie-Albanie – étant donné que, dans la pratique, cela revient à placer les personnes dans une zone restreinte<sup>73</sup>. L’application de solutions moins restrictives que la rétention dans l’État d’accueil est donc exclue, alors même que l’examen d’autres options est essentiel pour garantir que la rétention soit bien une mesure de dernier recours<sup>74</sup>. Dans ces circonstances, même si la rétention peut être légale dans la plupart des cas, tout transfert vers l’État partenaire qui n’est pas précédé d’une évaluation approfondie de la légalité de la privation de liberté en résultant, fondée sur la situation individuelle de la personne que les autorités cherchent à transférer, peut constituer une violation de l’interdiction de la détention arbitraire<sup>75</sup>. En outre, étant donné que la personne ne peut être relâchée sur le territoire de l’État partenaire, il y a tout lieu de penser que les personnes transférées resteront privées de liberté également pendant les périodes durant lesquelles une telle privation de liberté n’est pas légalement justifiée – par exemple à la suite d’une décision judiciaire ayant établi que la rétention n’était pas justifiée en l’espèce et avant qu’un transfert hors du pays puisse être organisé. La potentielle imposition automatique de la rétention est particulièrement problématique si elle s’applique à des demandeurs et demandeuses d’asile dont les demandes sont en cours, dans la mesure où la rétention d’une personne pour la seule et unique raison qu’elle demande l’asile est contraire au droit des réfugiés et au droit des droits humains<sup>76</sup>. Les procédures externes mises en œuvre par l’État vers lequel les personnes sont transférées sont davantage susceptibles d’offrir d’autres options, dans la mesure où la rétention n’est pas nécessaire pour maintenir la juridiction. Mais cette possibilité dépend largement du cadre adopté. Si la rétention est imposée automatiquement et sans examen individuel, le risque d’exposer une personne à de graves violations des droits humains devrait interdire aux États membres d’exécuter la mesure d’éloignement<sup>77</sup>.

Les différences entre la situation et les garanties dont jouissent les personnes qui restent sur le territoire de l’État membre pendant la procédure d’asile ou de retour et celles dont jouissent les personnes sélectionnées pour être retenues dans un pays partenaire peuvent également constituer un traitement discriminatoire<sup>78</sup>.

### **3.2.2 Des risques accrus de mauvaises conditions de rétention**

Sur le territoire des États membres, les mauvaises conditions de rétention jouent souvent un rôle important dans les violations des articles 3 et 5 de la Convention. Un large éventail de normes applicables aux conditions de rétention des migrant·es a été établi par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou

dégradants (CPT), ainsi que par la jurisprudence de la Cour, entre autres sources. Ces normes précisent que les lieux de rétention doivent offrir, notamment, un environnement (non carcéral) adapté et propre, suffisamment d'espace, un accès à une assistance médicale adéquate et un accès à des espaces de plein air<sup>79</sup>. Ces normes s'appliquent dans toutes les structures de rétention placées sous la juridiction des États membres. De la même manière, si ces normes ne sont pas respectées dans les lieux de rétention gérés par un État partenaire, cela pourrait empêcher les transferts vers ce pays.

Dans les dispositifs d'externalisation, les risques peuvent se manifester de diverses manières. Il est particulièrement problématique de s'appuyer sur les infrastructures existantes dans plusieurs pays avec lesquels les États membres coopèrent étroitement, dans la mesure où les conditions d'accueil dans les centres de rétention pour personnes migrantes sont souvent mauvaises et parfois clairement inacceptables, tandis que la torture peut être un vrai sujet de préoccupation. Les nouveaux centres spécialement construits à cet effet – sous le contrôle soit du pays partenaire, soit de l'État qui externalise – peuvent atténuer certains problèmes, mais pas tous. Par exemple, certains centres de rétention administrative situés au sein des États membres ont parfois des régimes problématiques ; les transposer de façon extraterritoriale reproduira également les risques de violations des droits humains.

De plus, même des centres de rétention bien équipés et respectueux des droits peuvent offrir de mauvaises conditions d'accueil lorsqu'ils sont surpeuplés. On peut l'observer dans les lieux où les États membres du Conseil de l'Europe tentent de retenir les demandeurs et demandeuses d'asile et les migrant·es en situation irrégulière aux frontières, où les capacités d'accueil sont fréquemment surexploitées, conduisant à de graves violations des droits humains. Au vu des difficultés rencontrées par les États membres pour assurer les retours vers les pays d'origine déjà évoquées plus haut, conjuguées à l'absence probable d'autres solutions, la surexploitation des capacités de rétention dans les pays d'accueil est une perspective réaliste. Il faut absolument en tenir compte lorsque l'on évalue les risques que font peser les procédures externalisées sur les droits humains<sup>80</sup>.

Que l'on externalise les procédures d'asile ou les procédures de retour, ou les deux, l'un des domaines qui semble systématiquement pâtir de la situation est la possibilité pour les personnes retenues à l'étranger d'exercer effectivement leur droit de recours et de bénéficier comme il convient d'une assistance juridique et des services d'un avocat. D'une part, s'appuyer sur les voies de recours internes des pays partenaires présente des risques, dans la mesure où elles s'avèrent dans la plupart des cas inadéquates et inefficaces, ces derniers ne disposant souvent pas des cadres juridiques,

des infrastructures, de l'indépendance ou des ressources nécessaires. D'autre part, lorsque les États membres exercent leur juridiction de manière extraterritoriale, d'importants obstacles pratiques apparaissent. En particulier, les problèmes déjà évoqués dans la section 1.3 concernant la distance physique séparant la personne concernée des juges et des avocats, ainsi que des autres professionnel·les à même de leur fournir des informations juridiques, des services d'interprétation ou des services de médiation culturelle, peuvent également entraver l'accès aux voies de recours contre le caractère arbitraire de la rétention ou les conditions de rétention<sup>81</sup>.

Il en va de même de la fourniture de services de soins de santé de qualité, qui constitue un élément incontournable pour déterminer si les conditions préexistantes sont compatibles ou non avec la rétention (extraterritoriale) et pour offrir l'assistance nécessaire aux personnes placées en rétention<sup>82</sup>.

### **3.3 Les transferts vers des procédures externalisées à la suite d'une interception ou d'un sauvetage extraterritorial**

Après nous être essentiellement concentrés sur les transferts depuis les territoires des États membres, il convient d'examiner les transferts réalisés immédiatement après des interventions extraterritoriales par les États membres, comme des opérations de secours ou des interceptions en mer. En 2018, la possibilité de mettre en place des « plateformes de débarquement » pour les personnes secourues en Méditerranée a été envisagée et rapidement abandonnée. Cependant, dans le cadre du Protocole Italie-Albanie adopté en novembre 2023, les autorités italiennes ont, dans un premier temps, utilisé les installations situées en Albanie pour placer en rétention des personnes qui y ont été transférées directement après avoir été secourues ou interceptées dans les eaux internationales par des navires d'État italiens<sup>83</sup>.

Dans ce type de situations, les cadres juridiques applicables peuvent différer parce que les personnes restent en dehors des territoires des États membres. Cependant, les personnes interceptées de façon extraterritoriale relèvent tout de même de la juridiction des États membres au titre de la Convention et des autres instruments de protection des droits humains, étant donné que les autorités qui les maintiennent en rétention exercent clairement un contrôle sur elles<sup>84</sup>. En effet, comme l'a affirmé la Cour, la spécificité du contexte maritime ne saurait aboutir à la consécration d'un espace de non-droit au sein duquel les individus ne relèveraient d'aucun régime juridique susceptible de leur accorder la jouissance des droits et garanties prévus par la Convention<sup>85</sup>.

Outre les préoccupations exposées précédemment, les interceptions et les transferts extraterritoriaux posent des problèmes de droits humains spécifiques. Comme le Bureau du Commissaire l'a expliqué, le fait que les États membres agissent en mer au mépris soit du droit maritime, soit du droit des droits de l'homme – en particulier par le désengagement de leur capacité navale, la priorité donnée au contrôle des frontières sur les obligations de recherche et de sauvetage et l'obstruction faite aux activités de sauvetage menées par des organisations non gouvernementales (ONG) et d'autres acteurs privés – reste un sujet de préoccupation majeur<sup>86</sup>. Cette situation pourrait bien s'aggraver si les transferts vers des procédures externalisées sont privilégiés, ce qui pourrait conduire à des interventions maritimes tardives et inefficaces et exposerait les personnes en détresse en mer à la mort ou à d'autres préjudices<sup>87</sup>. Par exemple, le fait qu'en vertu du Protocole Italie-Albanie, seuls les navires d'État italiens puissent transférer vers l'Albanie des personnes secourues ou interceptées en mer pourrait inciter les responsables de la coordination des opérations de sauvetage à ne pas solliciter l'assistance de bateaux privés ou conduits par des ONG, même s'ils sont les mieux placés pour intervenir<sup>88</sup>. Plus généralement, le fait de donner la priorité à l'interception sur le sauvetage pourrait mener à des pratiques dangereuses et dissuader les personnes en détresse de lancer des appels à l'aide. De plus, le voyage vers les pays où des procédures externalisées sont mises en œuvre peut être beaucoup plus long que pour rejoindre d'autres lieux sûrs, alors que les instruments régissant les opérations de recherche et de sauvetage exigent des États qu'ils « mettent tout en œuvre pour réduire au minimum la durée du séjour des survivants à bord du navire »<sup>89</sup> et qu'ils veillent à ce que les personnes soient débarquées en lieu sûr « dans les meilleurs délais raisonnablement possibles »<sup>90</sup>. Le fait de retarder le débarquement impose des souffrances inutiles aux personnes à bord, en particulier aux survivants de naufrages ou d'actes de tortures et aux autres personnes ayant des besoins spécifiques<sup>91</sup>. En outre, les voyages plus longs vers les pays d'accueil ont également pour conséquence que les navires qui se consacrent aux recherches et aux sauvetages prennent plus de temps à revenir à proximité des principaux itinéraires migratoires où leurs interventions sont les plus nécessaires et où les capacités de sauvetage sont limitées. En résumé, l'externalisation peut nuire à l'intégrité du système de recherche et de sauvetage et faire courir ainsi des risques supplémentaires inutiles aux personnes en danger.

Comme nous l'avons indiqué plus haut concernant les transferts depuis les territoires des États membres, la sécurité des personnes devant être déplacées vers des pays partenaires doit être garantie au moyen d'une évaluation rigoureuse et individuelle. Cette évaluation devrait offrir aux personnes concernées une possibilité effective d'exprimer des objections

et d'accéder à des voies de recours judiciaires, qui devraient avoir un effet suspensif compte tenu du caractère irréversible du préjudice pouvant résulter du transfert si les risques de torture ou de mauvais traitements se réalisent<sup>92</sup>. Au-delà des risques liés au transfert, cette évaluation individuelle devrait également porter sur d'autres aspects, comme l'opportunité d'imposer la rétention – si c'est le régime prévu à l'issue du débarquement – , l'existence de besoins spécifiques et de facteurs de vulnérabilité (voir 3.4) et d'éventuelles préoccupations en matière de soins de santé et de santé publique.

Dans la pratique, cependant, la sélection des personnes destinées à être transférées depuis les eaux internationales a davantage de chances de reposer sur des critères généraux tels que le sexe et la nationalité<sup>93</sup>, plutôt que sur une évaluation individuelle. En effet, la réalisation de telles évaluations à bord d'un navire comporte des difficultés potentiellement insurmontables. Le cadre d'un navire n'est généralement pas adapté à ce type d'exercice et le temps est limité, étant donné que le débarquement doit avoir lieu le plus rapidement possible après le sauvetage pour pouvoir fournir une aide d'urgence aux personnes, qui ne saurait être entravée par une procédure de sélection en vue d'un transfert<sup>94</sup>. Les questions qui ne sont pas directement liées au sauvetage et à l'assistance humanitaire devraient être réglées *après* que les survivants ont été conduits en lieu sûr<sup>95</sup>. L'espace limité à bord est également peu susceptible d'offrir un environnement propice à la tenue d'évaluations et d'entretiens confidentiels. Il est aussi très peu probable que des professionnels susceptibles d'offrir une assistance juridique, comme des conseillers juridiques et des interprètes maîtrisant les langues étrangères des personnes à bord, soient disponibles<sup>96</sup>. Compte tenu de ces limites et obstacles pratiques, il est quasiment impossible de déterminer de manière équitable et efficace le statut des personnes se trouvant à bord de navires en mer<sup>97</sup>, mais aussi de procéder à un examen suffisamment approfondi de leur situation afin de sélectionner celles qui feront l'objet de procédures externalisées.

En d'autres termes, les États membres qui ont secouru ou intercepté des personnes en mer et qui les débarquent directement dans un autre État – plutôt que de les débarquer dans un lieu sûr – risquent de violer les garanties nécessaires prévues par les articles 3, 5, 13 et par l'article 4 du Protocole n° 4 de la Convention<sup>98</sup>.

À cet égard, il est également préoccupant que les États membres semblent parfois invoquer leurs obligations légales en matière de recherche et de sauvetage pour justifier des actions en mer destinées à placer les personnes secourues en rétention – en secourant en mer et en débarquant les personnes dans le pays où ils ont mis en place une procédure externalisée – même si ces actions entraînent des violations des

droits humains dans le pays d'accueil. Le fait de sauver des vies et le fait de protéger les droits ne sauraient être présentés comme incompatibles, dans la mesure où les États membres sont légalement tenus de protéger non seulement le droit à la vie, *mais aussi* les autres droits. Lorsqu'ils prennent en charge des réfugié·es et des personnes migrantes qui se trouvent en détresse en mer, les États doivent remplir leurs obligations au titre du droit de la mer d'une manière qui réponde aussi à leurs obligations au titre du droit des droits humains et des réfugiés, conformément au principe de l'harmonisation de l'interprétation du droit international<sup>99</sup>.

### **3.4 Les risques pour les personnes vulnérables**

Les personnes appartenant à certains groupes seraient particulièrement vulnérables aux violations de leurs droits humains si elles étaient transférées vers des procédures externalisées. C'est pourquoi les États membres devraient généralement exclure les membres de ces groupes des procédures externalisées ou au moins prévoir pour eux des garanties particulières permettant d'atténuer les risques dans la pratique. À cette fin, des mécanismes permettant d'identifier les membres de ces groupes sont nécessaires, ce qui peut être difficile au vu des conditions opérationnelles particulières dans lesquelles la sélection est effectuée – comme nous l'avons exposé dans la section précédente. La présente section traite tout d'abord de la question spécifique des enfants (3.4.1), puis aborde plus généralement les risques qui menacent les autres personnes vulnérables (3.4.2).

#### **3.4.1 Les enfants**

La Cour a considéré que l'extrême vulnérabilité des enfants constituait un facteur décisif dans la protection de leurs droits, qui l'emportait sur les considérations liées au statut migratoire de l'enfant<sup>100</sup>, y compris dans le cadre d'une expulsion<sup>101</sup>. En vertu de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, à laquelle tous les États membres du Conseil de l'Europe sont liés, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale dans toutes les décisions qui concernent les enfants<sup>102</sup>.

Certaines procédures de transfert, notamment les procédures intervenant à la suite d'interceptions extraterritoriales, risquent de ne pas être propices à la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant et à l'évaluation précise de son âge. En outre, une attention particulière devrait être accordée aux besoins spécifiques des enfants, notamment en ce qui concerne les conditions d'accueil, telles que l'hébergement, l'alimentation et l'éducation. Là encore, il est extrêmement peu probable que les conditions d'accueil dans le pays partenaire soient satisfaisantes et d'un niveau correspondant

à celles que l'on pourrait habituellement trouver dans l'État membre. Par ailleurs, l'incertitude concernant le sort à long terme des personnes faisant l'objet de procédures externalisées est encore plus élevée lorsqu'il s'agit d'enfants. Enfin, la différence de traitement entre les enfants faisant l'objet d'une procédure territoriale et les enfants faisant l'objet d'une procédure externalisée est particulièrement difficile à justifier compte tenu de la protection spéciale dont ils bénéficient.

La rétention imposée dans le cadre des procédures externalisées ajoute des risques de violations particuliers. Si la Cour n'a pas exclu que des enfants puissent faire l'objet de procédures d'expulsion, elle a souligné que le placement en rétention des enfants migrants ne devait être utilisé qu'en dernier recours par les autorités étatiques après avoir établi qu'il n'existait pas d'autres solutions moins restrictives<sup>103</sup>. Le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies a également indiqué que « la détention d'un enfant au motif du statut migratoire de ses parents constitue une violation des droits de l'enfant et est contraire au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant »<sup>104</sup>. Le HCR a affirmé que « les enfants ne devraient pas être détenus pour des raisons liées à l'immigration, quel que soit leur statut juridique/migratoire ou celui de leurs parents, et la détention n'est jamais dans leur intérêt supérieur »<sup>105</sup>.

Le HCR a exhorté les États à ne pas transférer d'enfants vers des centres de retour, à moins qu'il ait été établi que leur intérêt supérieur l'exigeait<sup>106</sup>. La FRA a ajouté que « pour les enfants non accompagnés, il est quasiment impossible d'imaginer de situations dans lesquelles le transfert vers une plateforme de retour pourrait être dans leur intérêt supérieur »<sup>107</sup>. La proposition de la Commission européenne établissant un système commun en matière de retours exclut également la possibilité de renvoyer des mineurs vers des plateformes de retour<sup>108</sup>.

L'externalisation présente de multiples risques de violations des droits humains pouvant avoir une incidence particulière sur les enfants. Ils s'ajoutent aux autres risques généralement associés au transfert de toute personne vers des procédures d'asile ou de retour externalisées, qui ont été examinés en détail aux chapitres 1 et 2. Pour cette raison, le Commissaire considère que les enfants ne devraient pas faire l'objet de transferts vers des procédures externalisées.

### **3.4.2 Les autres groupes**

Les autres groupes vulnérables, notamment les femmes enceintes, les personnes âgées, les victimes de torture, les victimes de la traite des êtres humains, les personnes présentant un handicap physique ou mental et les personnes LGBTI doivent faire l'objet d'une attention particulière avant et après tout transfert vers une procédure externalisée.

Même si le concept d'État tiers sûr est appliqué, cela ne doit jamais l'emporter sur une évaluation en bonne et due forme des conséquences spécifiques qu'une procédure externalisée pourrait avoir sur le groupe vulnérable concerné. Il convient de prendre en considération tous les éléments liés aux conditions dans lesquelles les personnes pourraient se trouver, y compris les problèmes de santé, qui pourraient entraîner de graves violations des droits humains<sup>109</sup>. Cette évaluation devrait être réalisée en tenant compte de toutes les obligations incombant aux États membres, notamment celle de prévenir la traite en vertu de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, ou toute autre forme d'exploitation en vertu de l'article 4 de la Convention.

La FRA a fait observer que « les personnes en situation de vulnérabilité requièrent une attention particulière, de sorte qu'il est peu probable qu'un transfert vers une plateforme de retour puisse être légal »<sup>110</sup>. Cette mise en garde devrait aussi être étendue aux procédures d'asile externalisées. À cet égard, il convient de saluer le fait que les dispositifs de transfert existants – y compris le Protocole Italie-Albanie – excluent certaines catégories de personnes vulnérables.

Si toute personne serait exposée à des risques accrus si elle devait être transférée vers un pays dans lequel elle n'est jamais allée auparavant, le fait d'amener une personne ayant des besoins spécifiques dans un tel pays peut créer chez elle une vulnérabilité ou exacerber sa vulnérabilité<sup>111</sup>. Ces risques comprennent, sans s'y limiter, les risques accrus d'exclusion sociale, d'exploitation et d'abus, y compris de violences sexuelles auxquels sont particulièrement exposées les femmes et les filles, les personnes handicapées et les personnes LGBTI. D'autres difficultés peuvent résulter de la limitation beaucoup plus importante des contacts avec le monde extérieur, ainsi que de la possibilité de demander et de bénéficier de soins de santé et d'un soutien de la part d'acteurs de la société civile.

### **3.5 Les États membres du Conseil de l'Europe qui accueillent des procédures externalisées**

Si le présent rapport est essentiellement consacré aux États membres du Conseil de l'Europe qui transfèrent des personnes dans le cadre de procédures externalisées, il convient également de s'intéresser aux États membres qui accueillent les procédures externalisées d'autres États, et qui ont leurs propres obligations en matière de droits humains. La juridiction d'un État, au sens de la Convention, est « principalement territoriale »<sup>112</sup>, et la Cour a plusieurs fois expliqué que les États ne pouvaient simplement déclarer des espaces spécifiques de leur territoire comme ne relevant pas de leur juridiction<sup>113</sup>. Il faut donc s'interroger sur la question de savoir si les

activités menées par l'État d'accueil portent atteinte aux droits humains, notamment les restrictions qu'il impose à la circulation des personnes transférées sur son territoire, compte tenu du droit de toute personne de quitter un pays<sup>114</sup>.

Lorsqu'un État membre permet à un autre État membre d'exercer des activités sur son territoire, l'État d'accueil doit veiller, à titre préventif, à ce que ces activités soient exercées dans le respect des normes relatives aux droits humains. En effet, « la responsabilité de l'État [membre] est engagée au regard de la Convention à raison des actes commis sur son territoire par des agents d'un État étranger, avec l'approbation formelle ou tacite de ses autorités »<sup>115</sup>. Le maintien de la juridiction et de la responsabilité de l'État d'accueil pour les violations des droits humains a également été confirmé par les instruments des Nations Unies<sup>116</sup>. Ainsi, lorsqu'ils permettent à d'autres États de mettre en œuvre des procédures sur leur propre territoire, il incombe aux États membres de veiller à ce que ces procédures respectent les normes des droits humains. L'État d'accueil devrait, au minimum, obtenir des informations claires et vérifiables concernant les activités de l'autre État et leur incidence sur les droits humains, prendre des mesures préventives effectives et assurer l'accès à des voies de recours en cas de violations, et, s'il le faut, retirer leur consentement à accueillir des procédures externalisées. Les autorités nationales devraient maintenir leurs prérogatives en matière de suivi, d'enquêtes effectives, de procédures judiciaires et de contrôle parlementaire.

# CHAPITRE 4

## L'externalisation de la gestion des frontières

---

### 4.1 Introduction

Si les démarches entreprises pour externaliser les procédures d'asile et de retour retiennent actuellement beaucoup l'attention, d'autres formes de coopération internationale visant à lutter contre les franchissements irréguliers des frontières existent depuis des années. Des États membres aident régulièrement d'autres États à dissuader ou à empêcher les mouvements migratoires vers l'Europe, aux points d'entrée ou de sortie, sur leurs territoires ou dans les eaux internationales. Dans les faits, ces activités déplacent l'attention depuis les frontières des États membres vers les eaux internationales et les territoires des autres États. Cette coopération existe de longue date et les problèmes de droits humains qu'elle soulève ont été dénoncés depuis des décennies. Par exemple, les rapports dénonçant les arrestations illégales, les expulsions forcées, le recours excessif à la force et d'autres violations des droits humains dans le cadre de la coopération de l'Espagne avec la Mauritanie et le Maroc en matière de migration remontent aux années 2000<sup>117</sup>. Pourtant, à ce jour, l'Espagne poursuit sa coopération avec ces pays<sup>118</sup>.

Les pays d'Afrique du Nord, tels que la Lybie, la Tunisie et l'Égypte ont été les principaux bénéficiaires de l'aide apportée à cette fin, mais la coopération s'étend à de nombreuses autres zones d'importance stratégique, notamment les Balkans occidentaux, le Sahel, l'Afrique de l'Ouest et le Moyen-Orient<sup>119</sup>. L'entente entre les États européens sur cette forme de coopération permet son intensification et son expansion rapides<sup>120</sup>.

Les programmes des États membres, qui déploient souvent des ressources de l'Union européenne, prévoient diverses mesures, notamment : la fourniture de moyens matériels (bateaux, drones, véhicules, moteurs et pièces détachées, infrastructures informatiques, téléphones satellites, caméras thermiques, jumelles de vision nocturne, uniformes, etc.) ; la

mise en place de centres de coordination opérationnelle et de bureaux de liaison ; le renforcement des capacités (notamment par la formation du personnel de contrôle aux frontières) ; le déploiement de membres du personnel ou de ressources des États membres ou de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex) dans le pays partenaire (notamment pour mener des activités de surveillance conjointes) ; des échanges d'informations (notamment des informations provenant de la surveillance aérienne ou d'autres sources sur la position des personnes qui tentent de franchir les frontières ou qui se trouvent en mer) ; une assistance financière directement ou indirectement liée aux engagements de réduire les départs irréguliers ; une assistance pour définir et déclarer une région de recherche et de sauvetage ; et le transfert de la coordination des opérations de recherche et de sauvetage.

Cette coopération pose de nombreux problèmes sur le plan des droits humains. Les sections suivantes portent sur les points suivants : l'impact des politiques visant à retenir les réfugié·es et les personnes migrantes dans des pays dont le bilan en matière de droits humains est médiocre (4.2) ; la coopération externe en matière de contrôle des migrations et le lien juridictionnel avec les États membres (4.3) ; l'aide et l'assistance apportée à d'autres États qui ne respectent pas les droits humains (4.4) ; et le rôle croissant joué par Frontex au-delà des frontières de l'Union européenne (4.5).

## **4.2 Les politiques d'endiguement et leur impact sur les droits humains**

Les activités des États membres du Conseil de l'Europe visent fréquemment et aboutissent souvent à retenir les réfugié·es et les personnes migrantes dans des États partenaires, souvent en les interceptant et en les refoulant (par exemple par des actions de recul forcé en mer [pullback]). Ces formes de coopération entrent en conflit avec l'interdiction du refoulement et de la torture, le droit d'asile et d'autres droits humains<sup>121</sup>. Leur mise en œuvre a considérablement porté préjudice aux réfugié·es et aux personnes migrant·es, comme il a été amplement démontré. En effet, de graves violations des droits humains ont été constatées dans de nombreux pays qui sont des partenaires clés, ces violations étant étroitement liées aux opérations de contrôle aux frontières menées en utilisant les ressources fournies par les États membres et poursuivant des objectifs fixés dans le cadre d'accords formels ou informels<sup>122</sup>.

Les atteintes aux droits humains sont particulièrement manifestes lorsque les activités externalisées de gestion des migrations et de contrôle aux frontières sont mises en œuvre par des États d'accueil dont l'administration

publique est défailante, qui respectent peu l'État de droit, qui ont un mauvais bilan en matière de respect des droits humains, ou dont les systèmes d'asile sont médiocres ou inexistants. Cependant, les États membres coopèrent largement avec ces pays, exposant potentiellement des personnes à des pratiques telles que la détention arbitraire prolongée, la torture et autres mauvais traitements, les exécutions arbitraires, la violence sexuelle, les renvois sommaires en violation du principe de non-refoulement, et diverses formes d'exploitation<sup>123</sup>.

### **4.3 La coopération externe en matière de contrôle des migrations et le lien juridictionnel dans la jurisprudence de la Cour**

S'il a été amplement démontré que les réfugié·es et les personnes migrantes subissaient des violations graves de leurs droits humains sur le territoire des partenaires de coopération, les États membres contestent le fait qu'il existerait un lien entre leur soutien et ces violations. Le caractère informel et l'opacité des activités de coopération, qui font souvent partie de dispositifs plus vastes – comme nous le verrons au chapitre 5 – font qu'il est plus difficile d'attribuer les violations au soutien des États membres ou de l'Union européenne. La recherche est de plus en plus en mesure de déterminer les conséquences de l'implication des États membres dans les violations des droits humains, mais même lorsque ces liens sont manifestes, la responsabilité des violations peut être difficile à établir. Cette situation est largement due au manque de contrôle externe et à la faiblesse des mécanismes de responsabilité. Le fait que les États membres agissent de plus en plus en dehors des limites des clauses attributives de compétence prévues dans des instruments tels que la Convention constitue un autre facteur qui fragilise la protection des droits humains<sup>124</sup>.

Jusqu'à présent, la Cour a privilégié une approche étroite de la juridiction extraterritoriale. Certes, elle a admis que « dans des circonstances exceptionnelles, les actes des États contractants accomplis ou produisant des effets en dehors de leur territoire [pouvaient] s'analyser en l'exercice par eux de leur juridiction au sens de l'article 1 de la Convention »<sup>125</sup>. Elle a également reconnu que « la responsabilité d'un État [pouvait] aussi se voir engager en raison d'actes qui [avaient] des répercussions suffisamment proches sur les droits garantis par la Convention, même si ces répercussions se manifest[ai]ent en dehors de la juridiction de cet État »<sup>126</sup>. Toutefois, ces principes ont été appliqués pour répondre à des circonstances très particulières. Dans les affaires concernant les migrations, la Cour a généralement jugé ce principe applicable lorsqu'un État membre exerçait un contrôle effectif sur des personnes, notamment lorsque des autorités

étatiques secouraient ou interceptaient des personnes en mer<sup>127</sup>. Dans de telles circonstances, la Cour a expliqué qu'un renvoi immédiat vers un pays dans lequel une personne serait exposée à de graves violations engageait la responsabilité de l'État, en particulier pour violation du principe de non-refoulement<sup>128</sup>. Les autres circonstances dans lesquelles la juridiction extraterritoriale peut être établie comprennent, par exemple, les situations dans lesquelles un État membre contrôle un territoire étranger en exerçant une influence décisive sur les forces séparatistes<sup>129</sup>, ou les situations dans lesquelles un État membre a engagé une action militaire ayant entraîné la mort accidentelle de civils dans un pays étranger<sup>130</sup>. Dans le contexte de la gestion des migrations, si des États membres sont amenés à déployer du personnel dans des États partenaires, et que ces agents commettent des violations des droits humains alors qu'ils exercent un contrôle effectif sur des personnes qu'ils cherchent à empêcher de migrer ou de demander l'asile en Europe, cela pourrait bien donner lieu à une reconnaissance de leur juridiction extraterritoriale. Cependant, les orientations données par la Cour sont plus limitées concernant les cas où le contrôle d'un État sur des personnes est plus indirect<sup>131</sup>.

Ces dernières années, les États membres ont externalisé les activités de contrôle aux frontières, étendant les opérations en dehors du champ d'application juridictionnel de la Convention et rompant de ce fait le lien de responsabilité entre les États membres et les violations potentielles dans les pays partenaires. Ils sont parvenus à ce résultat en fournissant une assistance qui n'implique pas de contacts directs avec les réfugiés et les personnes migrantes, mais facilite et encourage les mesures de contrôle aux frontières par les autorités de l'État partenaire, dont les conséquences sur la vie, l'intégrité physique, la dignité et la liberté des personnes qui y sont soumises sont similaires. Du fait de cette réorientation vers un contrôle externalisé des frontières, les personnes victimes d'actes préjudiciables commis par les États partenaires, que ce soit sur leur territoire ou sur les eaux internationales, n'ont pas pu se prévaloir de la protection de la Convention, même lorsque ces violations ont, dans la pratique, été facilitées par les États membres.

Dans le contexte particulier des interceptions maritimes, il convient de se pencher sur la décision de la Cour dans l'affaire *S.S et autres c. Italie*, adoptée le 12 juin 2025. La Cour a déclaré irrecevable une requête alléguant d'un « refoulement par procuration » au cours d'une opération maritime dans les eaux internationales lancée par le Centre de coordination et de sauvetage maritime de Rome, mais menée par les autorités libyennes dans une zone que les autorités libyennes étaient en voie de déclarer Région de recherche et de sauvetage libyenne (SAR). La Cour n'a pas jugé que l'Italie avait exercé sa juridiction *ratione loci*, considérant que la zone dans

laquelle les requérants avaient été interceptés n'était pas sous le contrôle effectif de l'Italie<sup>132</sup>. Elle n'a pas non plus jugé que l'Italie avait exercé sa juridiction *ratione personae*, considérant que le capitaine et l'équipage du navire libyen avaient agi de manière autonome et que les agents italiens n'avaient ni contrôle ni influence sur leur comportement<sup>133</sup>. La Cour a par conséquent estimé que le soutien apporté par les autorités italiennes à la Libye – notamment la fourniture de plusieurs navires, la formation d'officiers et de membres d'équipage, l'assistance dans la déclaration de la SAR libyenne et le déploiement d'un navire de la marine italienne dans le port de Tripoli pour aider à la coordination des interventions maritimes – n'était pas suffisant pour engager la responsabilité de l'Italie au titre de la Convention.

Bien qu'ayant noté que le transfert de la responsabilité de la coordination du sauvetage relevait des règles internationales régissant la recherche et le sauvetage, la Cour n'a pas examiné dans quelle mesure ces règles avaient été appliquées en l'espèce d'une manière conforme aux obligations en matière de droits humains<sup>134</sup>. Ce faisant, la Cour n'a pas abordé l'allégation selon laquelle le cadre juridique régissant la recherche et le sauvetage pouvait avoir été utilisé pour contourner les obligations en matière de droits humains<sup>135</sup>, compte tenu, en particulier, de l'étroite imbrication des activités de recherche et de sauvetage et des activités de contrôle des migrations en Méditerranée. Elle n'a pas non plus tenu compte du fait que la coopération de grande ampleur de l'Italie avec la Libye – qui avait créé les conditions préalables à l'intervention du navire libyen (un navire fourni par les autorités italiennes), conjuguée au caractère notoire des violations des droits humains par les garde-côtes libyens – aurait pu au moins inciter l'Italie à prendre certaines mesures pour limiter le risque de contribuer à ces violations, comme proposer de débarquer les personnes secourues en Italie, plutôt qu'en Libye.

Dans la mesure où les conclusions de la Cour sont étroitement liées aux faits de la cause, cette décision ne doit pas être interprétée comme une validation générale des pratiques d'externalisation des États. De plus, comme la Cour l'a elle-même fait observer, l'absence de juridiction au titre de la Convention ne rend pas automatiquement ces actes et omissions licites<sup>136</sup>. Outre la Convention, les États membres sont liés par de multiples instruments, notamment par des normes impératives de droit international, des normes de droit international coutumier, les obligations établies par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) et d'autres traités qu'ils ont ratifiés. S'ajoutent à cela des règles plus larges de responsabilité des États, comme nous le verrons dans la section suivante.

Il convient de noter que d'autres organes peuvent avoir une approche différente de la juridiction<sup>137</sup>. Le Comité des droits de l'homme a, en effet,

adopté un point de vue différent dans ses constatations relatives aux communications émanant de particuliers. Par exemple, concernant *A.S. et autres c. Italie*, il a considéré qu'un État pouvait être tenu pour responsable s'il avait contribué « à l'enchaînement d'événements qui avaient rendu possibles les violations commises sur un territoire relevant de la compétence d'un autre État, et ce, dès lors que le risque de violation extraterritoriale était une conséquence nécessaire et prévisible de ses actes compte tenu des éléments dont il avait connaissance au moment des faits »<sup>138</sup>. Tous les États membres ont ratifié le PIDCP, auquel se rapportent les constatations du Comité, et pourraient par conséquent être considérés comme manquant à leurs obligations au titre de ce traité.

Le Commissaire prend également note de la position du HCR – exprimée dans les observations présentées par le Haut-Commissariat à la Cour dans l'affaire *S.S. et autres c. Italie* – selon laquelle les États membres qui fournissent une assistance à un autre État, en ayant connaissance du fait qu'elle pourrait être utilisée pour faciliter des violations graves des droits humains devraient, au minimum, contrôler et évaluer étroitement et systématiquement les conséquences de cette assistance sur les droits humains, et, s'il y a lieu, prendre des mesures appropriées pour les éviter, les prévenir ou les limiter. Sans de telles mesures, en particulier lorsqu'il subsiste des risques importants, les accords de coopération pourraient s'avérer incompatibles avec les obligations des États membres au titre du droit international des réfugiés et du droit international des droits humains<sup>139</sup>.

#### **4.4 Les actions qui constituent une aide ou une assistance à la commission de violations des droits humains par d'autres États**

Outre les questions spécifiques de juridiction, le droit international général énonce un principe selon lequel « un État ne peut faire par l'entremise d'un autre ce qu'il ne peut pas faire lui-même », qui constitue un élément central des règles secondaires du droit international relatives à la responsabilité des États<sup>140</sup>. Les règles relatives à la responsabilité des États s'appliquent à la fois parallèlement aux considérations d'ordre juridictionnel, et en complément de celles-ci<sup>141</sup>. Ces règles sont centrées sur la notion de fait internationalement illicite, dont la portée s'étend aux manquements aux obligations internationales en matière de respect des droits humains. En vertu de ces règles, la responsabilité est engagée lorsque le comportement illicite peut être attribué à un État, mais également lorsque l'État a aidé ou assisté un autre État dans la commission du comportement illicite.

Dans le contexte de la coopération externe en matière de contrôle aux frontières, l'interdiction d'aider ou d'assister un autre État dans la commission d'un fait internationalement illicite revêt de l'importance. Elle

s'applique dans le cas où un État aide un autre État dans la commission d'un fait illicite si, d'une part, le fait serait illicite s'il était commis par l'État qui apporte son aide et si, d'autre part, l'aide est apportée en connaissance des circonstances du fait illicite<sup>142</sup>. Un État est également responsable s'il donne des directives à un autre État ou exerce sur lui un contrôle l'amenant à commettre un fait internationalement illicite<sup>143</sup>. Chaque fois que sa responsabilité est engagée, notamment pour avoir prêté son aide ou son assistance dans la commission d'un fait illicite, l'État a l'obligation de mettre fin aux actions qui ont conduit à cette situation et, si les circonstances l'exigent, d'offrir des assurances et des garanties de non-répétition appropriées<sup>144</sup>. Il est également tenu de réparer intégralement le préjudice causé par le fait internationalement illicite<sup>145</sup>.

Quant à la question de savoir si la responsabilité des États membres du Conseil de l'Europe est engagée lorsqu'ils apportent des formes d'aide spécifiques, une appréciation au cas par cas est nécessaire. Toutefois, comme nous l'avons vu plus haut, les conséquences de nombreuses activités de coopération sur les droits humains sont aujourd'hui amplement démontrées et peuvent être présumées connues des États membres<sup>146</sup>. En outre, les risques que comportent les dispositifs d'externalisation sont souvent prévisibles, et l'absence de conditions strictes en matière de droits humains, de contrôle constant et de garanties exécutoires ne fera qu'accroître la possibilité que les États membres du Conseil de l'Europe soient tenus responsables. Si les règles relatives à la responsabilité des États prévoient certaines circonstances dans lesquelles le caractère illicite d'un fait est exclu (consentement de l'autre État, légitime défense, contre-mesure face à un fait internationalement illicite commis par un autre État, force majeure, détresse, ou nécessité), celles-ci sont interprétées de manière restrictive et peu susceptibles de survenir lorsqu'un État membre du Conseil de l'Europe a délibérément engagé une coopération avec un État tiers<sup>147</sup>. Il importe de souligner que ces circonstances ne peuvent jamais exclure l'illicéité de violations de normes impératives du droit international<sup>148</sup>, telles que les crimes contre l'humanité (dont l'existence a été établie par les Nations Unies dans le contexte des mesures de contrôle des migrations et de contrôle aux frontières adoptées en Libye<sup>149</sup>) et la torture – là encore, une pratique souvent observée dans plusieurs pays partenaires<sup>150</sup>.

## **4.5 Le rôle croissant joué par Frontex en dehors de l'espace de l'Union européenne**

Comme nous l'avons vu, les actions menées par de nombreux États membres du Conseil de l'Europe sont étroitement liées aux mesures adoptées au niveau de l'Union européenne. Cela concerne également les opérations menées par Frontex, l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, qui a considérablement élargi son champ d'action au cours

de la dernière décennie<sup>151</sup>. Au-delà de l'augmentation de ses ressources et de sa capacité opérationnelle, ses déploiements se sont multipliés hors du territoire de l'Union européenne, témoignant de la priorité stratégique donnée par Frontex aux partenariats avec les États non membres de l'UE<sup>152</sup>. Dans cette logique, les innovations introduites par le Règlement Frontex de 2019 – telles que la suppression des limitations territoriales auparavant applicables aux opérations conjointes de l'Agence, qui peuvent maintenant avoir lieu dans n'importe quel pays – ont permis à Frontex d'élargir le champ de ses activités bien au-delà du continent européen<sup>153</sup>.

La coopération de Frontex avec les États tiers couvre divers aspects de la gestion des frontières, notamment les activités relatives au contrôle des frontières et aux opérations de retour<sup>154</sup>. Les principales tâches des agents Frontex consistent à recueillir et à analyser les informations provenant de diverses sources sur la situation aux frontières externes de l'UE, au moyen du Système européen de surveillance des frontières (EUROSUR) et des divers réseaux d'analyse des risques déployés en vue de réunir et d'échanger des informations, y compris avec des États non membres de l'UE. Frontex apporte également un soutien aux États non membres de l'UE par des activités de renforcement de leurs capacités de gestion des frontières.

En outre, Frontex peut mener des activités opérationnelles avec des pouvoirs d'exécution sur le territoire d'États tiers qui ont conclu des accords sur le statut avec l'Union européenne dans le cadre du Règlement Frontex de 2019. L'Agence intervient actuellement en Moldavie, en Macédoine du Nord, au Monténégro, en Albanie, en Serbie et en Bosnie-Herzégovine<sup>155</sup>. D'autres accords sur le statut sont en cours de négociation avec la Mauritanie et le Sénégal. Dans ce type d'opérations, Frontex peut déployer le contingent européen permanent ainsi que des équipements techniques pour aider les États partenaires dans leurs missions de gestion des frontières et des migrations, qui comprennent notamment le contrôle aux frontières, l'identification et l'enregistrement des migrant·es, le filtrage et le débriefing, et les fonctions de garde-côtes. Les agents du contingent permanent exécutent les fonctions définies dans un plan opérationnel et peuvent exercer des pouvoirs d'exécution sur le territoire de l'État tiers partenaire en présence des autorités nationales. Frontex déploie près de 500 agents dans les Balkans occidentaux, des opérations conjointes étant en cours en Albanie, en Macédoine du Nord, au Monténégro et en Serbie. Dans d'autres cas, Frontex déploie des officiers de liaison dans les États tiers afin de faciliter la coopération avec les autorités de gestion des frontières du pays d'accueil, notamment en Türkiye, au Niger, au Sénégal, en Serbie et en Albanie, ainsi que dans le cadre de missions de l'Union européenne dans d'autres pays<sup>156</sup>. Au fil des ans, plusieurs mesures ont été prises pour répondre aux préoccupations concernant les implications des activités extérieures de Frontex sur les droits humains. Par exemple, en 2021, la Commission européenne a révisé le modèle d'accord sur le statut utilisé par Frontex pour établir une coopération avec des États partenaires, afin d'y définir plus en détail les obligations relatives aux droits humains<sup>157</sup>.

En parallèle, le renforcement des pouvoirs de l'officier indépendant aux droits fondamentaux de Frontex lui a permis de jouer un rôle décisif dans le contrôle du respect des obligations en matière de droits humains<sup>158</sup>.

Malgré ces mesures, les conséquences des activités de coopération extérieure de Frontex sur les droits humains ont continué d'être une source de préoccupation pour de nombreux commentateurs, tout comme la question de la responsabilité pour les actes commis<sup>159</sup>.

L'exercice du pouvoir d'exécution dans les pays partenaires – y compris l'usage de la force et d'armes, avec l'accord de l'État d'accueil – est l'un des aspects les plus sensibles des accords sur le statut<sup>160</sup>.

Le fait que les États dans lesquels sont menées des opérations conjointes conservent un contrôle sur leur mise en œuvre et peuvent donner des instructions aux agents Frontex sur les activités à accomplir, ce qui peut limiter la capacité de Frontex et des États membres de l'Union européenne à assurer le respect des droits fondamentaux, est aussi problématique<sup>161</sup>. Il convient également de noter que les États partenaires comprennent des États qui ne sont pas liés par les mêmes obligations juridiques que les États membres de l'UE ou du Conseil de l'Europe, et dans lesquels les garanties contre le refoulement sont limitées et les violations des droits humains peuvent être monnaie courante<sup>162</sup>.

De plus, la fragmentation des responsabilités – dont certaines sont confiées à Frontex, d'autres aux États membres de l'UE – peut entraîner une absence de responsabilité quant aux conséquences globales des actions conjuguées des différents acteurs, et empêcher Frontex d'adopter les mesures nécessaires pour renforcer la protection des droits humains. Par exemple, les États membres peuvent demander à Frontex de mener des activités de surveillance aérienne, ce qui peut augmenter les chances de réaliser des opérations de sauvetage, mais peut aussi avoir pour effet de contribuer aux opérations de maintien sur place de migrant·es (pullback) exécutées par d'autres États, malgré leurs conséquences prévisibles sur les droits humains. Les États membres peuvent également restreindre le déploiement par Frontex de navires en mer, ainsi que sa coopération pour repérer les lieux sûrs et adaptés à un débarquement, réduisant ainsi la possibilité pour Frontex d'atténuer les incidences négatives de ses propres actions<sup>163</sup>. De même, l'attribution aux États membres de l'Union européenne de la compétence pour prendre les décisions en matière de retour et d'asile peut empêcher l'établissement des responsabilités pour les opérations de retour menées en violation des garanties contre le refoulement prévues par le droit international, même lorsque celles-ci ont été dans une large mesure exécutées par Frontex<sup>164</sup>.

La question a été posée de savoir si la portée et l'efficacité des mécanismes internes de contrôle et de responsabilité de Frontex étaient à la mesure des risques d'atteintes aux droits humains découlant de ses opérations extérieures. Ces mécanismes sont complexes et couvrent notamment l'examen des atteintes alléguées aux droits fondamentaux dénoncées

dans le cadre de rapports et de recours individuels concernant des incidents graves. Cependant, à moins que des actes répréhensibles aient été directement commis par le personnel de Frontex, l'Agence dispose de moyens limités – au-delà de la pression exercée par l'officier aux droits fondamentaux – pour faire en sorte que ses constatations relatives aux actions d'États partenaires conduisent ces derniers à répondre de leurs actes, même, lorsqu'il s'agit d'États membres de l'UE<sup>165</sup>. En vertu de la législation de l'UE, le directeur exécutif ou la directrice exécutive de Frontex est tenu-e de suspendre ou de mettre un terme à une activité, en tout ou en partie, s'il ou elle estime qu'il existe des violations graves ou susceptibles de persister des droits fondamentaux ou des obligations en matière de protection internationale liées à l'activité concernée<sup>166</sup>. Frontex n'a, à ce jour, jamais recouru à cette disposition dans le contexte de la coopération extérieure.

# Chapitre 5

## Les lacunes en matières de transparence, de suivi et de reponsabilité

---

### 5.1 Introduction

Toute initiative de coopération devrait intégrer des conditions préalables visant à garantir le respect des droits humains. Leur absence est un problème majeur dans les approches actuelles, qu'il s'agisse des procédures externalisées d'asile ou de retour, ou de la coopération en matière de contrôle aux frontières. Le présent chapitre met l'accent sur quatre conditions préalables interdépendantes : une transparence suffisante (5.2) ; des clauses de protection des droits humains suffisamment détaillées (5.3) ; un contrôle indépendant (5.4) ; et des mécanismes de responsabilité effectifs (5.5)<sup>167</sup>.

### 5.2 Les facteurs qui nuisent à la transparence

Différents facteurs ont conduit à un manque de transparence dans les dispositifs d'externalisation. Dans certains cas, certains accords de coopération sont restés secrets, ce qui, par essence, empêche de les soumettre aux vérifications nécessaires, et exige souvent des efforts concertés de la part des parlementaires, de la société civile ou des médias pour les porter dans le domaine public<sup>168</sup>. Même lorsque les accords sont rendus publics, la coopération est souvent menée sur une base informelle<sup>169</sup>, restreignant les possibilités d'un contrôle public ou parlementaire, ce qui a de graves implications pour les droits humains. Les préoccupations suscitées par ce type de situation ont conduit le Gouvernement du Royaume-Uni à finalement conclure un traité juridiquement contraignant avec le Rwanda, après avoir initialement fondé le dispositif de transfert sur un protocole d'accord non contraignant<sup>170</sup>. Le protocole d'accord conclu en 2017 entre l'Italie et la Libye n'a jamais été soumis au Parlement italien

pour ratification et ne prévoit aucun mécanisme ni critère pour décider de son prolongement<sup>171</sup>. La coopération de Malte avec la Libye est fondée sur un protocole d'accord bilatéral de même teneur.

Une même approche informelle peut être observée au niveau de l'Union européenne. Cette dernière ayant conclu plusieurs partenariats axés sur la migration, les dispositifs de coopération sont fréquemment présentés sous la forme d'instruments qui imitent la légitimité procédurale et substantielle des accords formels, mais qui sont en réalité des accords politiques non contraignants. Ces accords ne sont pas soumis aux mêmes processus et ne définissent généralement pas les modalités spécifiques et la portée de la coopération envisagée, malgré leur impact potentiel sur les droits de nombreuses personnes<sup>172</sup>. Le recours à des instruments juridiquement non contraignants – tels que les protocoles d'accord<sup>173</sup>, les déclarations<sup>174</sup>, les plans d'action<sup>175</sup>, les partenariats<sup>176</sup>, les déclarations conjointes<sup>177</sup> et autres arrangements informels similaires – témoigne d'une préférence pour des mécanismes perçus comme « pragmatiques, souples et adaptés aux besoins »<sup>178</sup>, mais qui ne sont pas entièrement transparents en ce qui concerne l'attribution des responsabilités pour les actions menées<sup>179</sup>.

Ces approches entremêlent les actions des institutions ou agences de l'UE avec celles des États membres, ce qui brouille les lignes de responsabilité institutionnelle et complique l'attribution des décisions et de la responsabilité<sup>180</sup>, ceci en dépit de l'obligation incombant aux États membres de respecter en toutes circonstances leurs engagements en matière de droits humains, y compris lorsqu'ils prennent part à une action collective ou exercent une souveraineté partagée par l'intermédiaire de l'UE ou d'autres organisations internationales<sup>181</sup>. À cet égard, les obligations en matière de droits humains consacrées par la Convention sont explicitement reconnues dans le droit primaire de l'Union européenne, notamment dans la Charte des droits fondamentaux et dans les Traités. La réflexion menée dans le chapitre précédent concernant l'interdiction d'aider ou d'assister un autre État dont la commission de faits illicites, notamment par l'intermédiaire d'organisations internationales, s'applique également à ce contexte<sup>182</sup>. Si les institutions de l'Union européenne ont progressivement pris des mesures pour assurer un suivi des programmes de coopération financés par l'UE, ces mesures ont souvent été engagées après que la coopération a débuté, plutôt que dans le cadre d'une évaluation préalable, et généralement, un manque de transparence a été observé dans les procédures en question, comme l'ont révélé les constats du médiateur européen concernant le partenariat de l'UE avec Tunisie<sup>183</sup> et les conclusions de la Cour des comptes de l'Union européenne concernant l'accord UE-Türkiye<sup>184</sup>. En outre, les plans opérationnels adoptés par Frontex et les pays partenaires, qui sont les documents détaillant les

objectifs opérationnels, les plans de mise en œuvre, les modalités de commandement et de conduite des opérations et les dispositions relatives au respect des droits humains, ne sont pas publiquement accessibles<sup>185</sup>.

Enfin, la transparence relative à certaines activités liées à l'asile, au retour ou au contrôle aux frontières, et à leurs incidences, peut être rendue difficile par le fait que ces activités sont intégrées dans des cadres de coopération plus larges donnant lieu à d'importants versements financiers, comme c'est le cas des accords conclus avec la Tunisie en 2023 et avec l'Égypte en 2024<sup>186</sup>.

### **5.3 Des clauses de protection des droits humains inadéquates ou insuffisamment détaillées**

Outre le manque de transparence, le contenu des accords n'offre souvent que des possibilités limitées d'assurer le respect des obligations en matière de droits humains. Bien que les références aux droits humains soient courantes dans les textes des accords, elles sont rarement rendues opérationnelles par des garanties concrètes. Dans la pratique, elles ne sont presque jamais accompagnées d'évaluations ex ante de l'impact sur les droits humains ni d'une mise en place de mécanismes de suivi efficaces et indépendants (voir aussi 5.4 ci-après). En outre, ces accords ne définissent généralement pas de critères clairs et publiquement accessibles pour évaluer les conséquences négatives des accords sur les droits humains et ne prévoient pas de mesures correctives, notamment la suspension ou la cessation potentielle de la coopération. La responsabilité est, de ce fait, déplacée vers la mise en œuvre opérationnelle, dans le cadre de laquelle les limites juridictionnelles ou les ambiguïtés juridiques empêchent l'attribution de la responsabilité aux États membres pour les actions qui portent atteinte aux droits humains<sup>187</sup>. Si certains accords récents ont été améliorés, des problèmes importants concernant la transparence et la responsabilité demeurent<sup>188</sup>.

Le droit de l'Union européenne prévoit également des obligations en la matière, notamment lorsque des financements de l'UE sont utilisés dans la coopération en matière de migration. En effet, les financements de l'UE ne devraient pas être utilisés pour soutenir des actions qui entrent en contradiction avec les dispositions de la Charte des droits fondamentaux et le droit international des droits humains<sup>189</sup>. De même, le Règlement 2021/947 établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVCDI – c'est-à-dire le plus important instrument utilisé par l'UE pour fournir une aide internationale) dispose que les financements devraient être utilisés pour agir sur les questions relatives aux droits humains et à la démocratisation<sup>190</sup>.

## 5.4 Les obstacles à un suivi efficace

Même lorsque les activités de coopération extérieure sont soumises à des garanties et à des conditions claires en matière de respect des droits humains, leur application effective dépend de l'existence d'un suivi indépendant et efficace permettant d'évaluer les risques de violations des droits humains pendant la mise en œuvre, et de prendre des mesures correctives pouvant aller jusqu'à la suspension ou à l'arrêt de la coopération. Certains accords prévoient des mécanismes de contrôle, comme le Comité de contrôle de l'accord Royaume-Uni-Rwanda, composé de personnes nommées par les deux États. D'autres accords n'abordent pas la question, ou évoquent simplement la possibilité générale que des organismes internationaux et les autorités nationales procèdent à des contrôles. Lorsque des financements de l'Union européenne entrent en jeu, une procédure de contrôle standard s'applique, qui dans certains cas est complétée par des contrôles supplémentaires et peut faire intervenir des tierces parties indépendantes. Mais de telles garanties sont souvent absentes des textes des accords, ne sont pas appliquées de manière universelle ou transparente, ne permettent pas de procéder à des évaluations complètes de l'impact sur les droits humains – celles-ci se concentrant principalement sur la mise en œuvre effective et la gestion financière des projets – et ne prévoient pas de mécanismes de plainte permettant aux personnes de dénoncer les violations alléguées de leurs droits humains<sup>191</sup>.

Si les États ont la possibilité de mettre en place des mécanismes ad hoc, il est essentiel que des contrôles soient également effectués par des organismes internationaux et nationaux spécialement habilités à assurer un contrôle indépendant et efficace, y compris des renvois forcés et de la détention<sup>192</sup>. Comme dans d'autres domaines du contrôle des pratiques de gestion de l'asile et des migrations, il existe un risque que de nouveaux mécanismes ad hoc remplacent le rôle clé joué par ces acteurs indépendants<sup>193</sup>.

Il est plus facile de conférer un rôle de suivi à des organes nationaux lorsque les États membres mettent eux-mêmes en œuvre des procédures extraterritoriales. C'est le cas du mécanisme national de prévention (MNP) italien qui, en principe, est habilité à exercer un contrôle sur les centres situés en Albanie, puisqu'ils relèvent de la juridiction italienne. Cependant, cela ne doit pas rester théorique. En effet, le contrôle de lieux de rétention situés à l'extérieur du territoire demande d'y consacrer des ressources supplémentaires, étant donné, en particulier, que le champ des activités sera plus large et qu'il nécessitera des déplacements et des séjours à l'étranger. Si les visites inopinées constituent un outil essentiel pour assurer un contrôle indépendant<sup>194</sup>, les organismes indépendants peuvent ne pas être en mesure d'y procéder de la même manière à l'étranger,

dans la mesure où cela peut nécessiter, par exemple, des visas ou d'autres formalités pour l'équipe de suivi.

En outre, il peut être insuffisant de donner uniquement accès aux organes de contrôle des États membres et faire appel à un organe indépendant sur le territoire de l'État d'accueil peut s'avérer nécessaire<sup>195</sup>. À cet égard, le Sous-Comité des Nations Unies pour la prévention de la torture a indiqué qu'un double contrôle par les mécanismes nationaux de prévention de l'État d'envoi et de l'État d'accueil pouvait s'imposer lorsque des États louaient des espaces de détention dans d'autres pays<sup>196</sup>. Ce principe général est tout à fait transposable aux centres extraterritoriaux d'asile ou de retour.

Les questions touchant à l'accès et à la compétence des organismes indépendants deviennent plus problématiques lorsque l'État membre n'exerce pas de juridiction dans l'État d'accueil, rendant le contrôle dépendant des organes présents dans l'État d'accueil – en supposant que de tels organes de contrôle du respect des droits humains existent et qu'ils jouissent de l'indépendance et de l'efficacité requises pour mener à bien leurs activités. Lorsque ce n'est pas le cas, de nouveaux mécanismes devraient être mis en place dans le cadre de l'accord de coopération, en les dotant de l'indépendance, des pouvoirs, des ressources et de l'accès requis pour assurer un contrôle conforme aux normes internationalement admises.

Lorsqu'ils créent de nouveaux mécanismes, ou qu'ils étendent le champ d'action des mécanismes existants afin de couvrir des activités externalisées, les États membres peuvent s'inspirer, *mutatis mutandis*, des recommandations déjà formulées au sujet des mécanismes de contrôle, que ce soit par le Conseil de l'Europe, en particulier le CPT, ou par d'autres institutions, comme la FRA<sup>197</sup> – tout en ne négligeant pas le fait que la non-applicabilité extraterritoriale de la législation touchant à ces questions peut compromettre la capacité des organes concernés à agir de manière efficace et indépendante.

## **5.5 Les lacunes en matière d'établissement des responsabilités**

L'établissement des responsabilités pour les violations des droits humains découlant de la coopération extérieure revêt une importance cruciale. Les États membres ont des obligations, notamment celle d'offrir des voies de recours adéquates à quiconque affirme avoir subi une atteinte à ses droits alors qu'il ou elle se trouvait sous leur juridiction. Cependant, dans la pratique, l'établissement des responsabilités peut être entravé par un certain nombre de facteurs.

Premièrement, comme nous l'avons vu précédemment, le respect de cette obligation peut être compromis par le caractère informel et l'opacité des approches, qui empêchent l'attribution des faits et des responsabilités. C'est pourquoi, afin que l'établissement des responsabilités soit possible, il faudrait veiller à ce que la coopération repose sur des instruments transparents et juridiquement contraignants, comportant des clauses explicites de protection des droits humains et des mécanismes de contrôle efficaces. La coopération devrait être menée dans le respect des obligations incombant aux États membres de procéder à des évaluations et à des contrôles de l'impact sur les droits humains et de prévoir des mécanismes de suspension et de cessation de la coopération, qui devraient être fondés sur des critères objectifs.

Deuxièmement, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, les limitations juridictionnelles peuvent entraîner des situations dans lesquelles les autorités ne peuvent être tenues pour responsables des actions susceptibles d'avoir contribué à des atteintes aux droits humains. Afin de remédier à ce problème, des dispositions spéciales autorisant les enquêtes extraterritoriales devraient être explicitement intégrées dans les accords de coopération extérieure.

Troisièmement, les obstacles empêchant généralement l'établissement des responsabilités au niveau national, tels que le manque d'efficacité ou d'indépendance<sup>198</sup>, ont de fortes chances d'être aggravés par le caractère extraterritorial des activités externalisées. Lorsque l'État exerce une juridiction extraterritoriale, les mécanismes de responsabilité déjà en place dans l'État membre – tels que les autorités judiciaires, les mécanismes administratifs et les organes nationaux chargés des droits humains – devraient être en mesure d'intervenir efficacement et sans aucune restriction pour enquêter sur les allégations de violations et, s'il y a lieu, sanctionner les responsables conformément, par exemple, aux obligations incombant aux États en vertu des articles 2 et 3 de la Convention<sup>199</sup>. Cependant, des difficultés plus importantes apparaissent lorsque les procédures externalisées sont mises en œuvre par les États d'accueil, dans la mesure où ces États peuvent avoir des mécanismes de responsabilité moins développés. C'est pourquoi, avant que tout accord de transfert n'entre en vigueur, les États membres devraient veiller à ce que des procédures claires concernant l'accès aux voies de recours et des mécanismes de responsabilité soient en place et opérationnels. En outre, les acteurs de l'Union européenne chargés de veiller au respect par les États membres de la législation européenne relative aux droits humains devraient utiliser tous les mécanismes de responsabilité disponibles pour que la coopération des États membres ne contribue pas directement ou indirectement à des violations des droits humains.

# Chapitre 6

## Conclusions

---

La coopération avec d'autres pays dans le domaine de l'asile et des migrations peut-être une activité légitime et parfois nécessaire pour les États. Cependant, leurs actions ne doivent pas aller à l'encontre de leurs obligations internationales ni nuire à la protection des droits humains qu'ils se sont collectivement engagés à respecter.

L'externalisation du contrôle aux frontières, ainsi que du traitement de l'asile et des retours, peut avoir des effets préjudiciables considérables sur les droits humains, que ce soit à la suite de mesures directement prises par les États membres à l'égard des réfugié·es, des demandeurs et demandeuses d'asile et des migrant·es, ou du fait du soutien apporté par les États membres à des États tiers. Les effets négatifs peuvent aller d'une réduction de certaines garanties procédurales à la promotion de mesures pouvant entraîner de graves violations des droits humains, notamment en exposant des personnes à de mauvais traitements ou à une détention arbitraire. Dans certains cas, ces risques ne résultent pas simplement de la manière dont ces modèles d'externalisation sont mis en œuvre ; ils sont plutôt inhérents à ces modèles. Parfois, les graves répercussions sur les droits humains peuvent même être intégrées au modèle, dans le seul but de décourager les migrant·es et les réfugié·es.

Si le présent rapport s'est concentré sur les répercussions directes et individuelles des politiques d'externalisation, il existe cependant aussi d'importants effets systémiques plus vastes, qu'il convient de reconnaître et d'examiner. L'externalisation tend à réduire l'accès à une protection internationale adéquate et aux garanties y afférentes dans tous les pays, étant donné que les demandeurs et les demandeuses d'asile n'ont souvent d'autre choix que de recourir à des moyens irréguliers pour trouver la sécurité<sup>200</sup>. Ce problème est souvent exacerbé par le fait que les moyens d'accéder à une protection par des voies sûres et régulières sont très limités et en diminution constante. L'influence exercée par les États membres sur les pays étrangers peut également inciter à une course au moins-disant et créer un effet domino international : à l'extrême, cela pourrait conduire à un processus de « remontée du courant » qui finirait

par supprimer pour les personnes toute possibilité de trouver, ou même de rechercher, la protection à laquelle elles auraient droit. De plus, en l'absence de suffisamment de solutions sûres qui permettraient de remplacer les traversées irrégulières et dangereuses, les politiques d'externalisation qui favorisent la prise de mesures plus strictes pour contrôler les frontières ont souvent pour conséquence d'inciter les personnes à emprunter des itinéraires irréguliers plus dangereux, ce qui peut entraîner une augmentation du nombre de décès<sup>201</sup>. Les approches qui donnent la priorité à la gestion des migrations sur les considérations relatives aux droits humains risquent aussi de nuire à la légitimité des États membres lorsqu'ils plaident en faveur d'un ordre international fondé sur des règles<sup>202</sup>, et d'accroître la dépendance de ces derniers à leurs partenaires pour atteindre leurs objectifs en matière de migration et de contrôle aux frontières, au détriment de la protection des droits humains. À moyen ou à long terme, cela pourrait, en fait, finir par entraîner davantage de déplacements, plutôt que moins. Cela confirme également que l'idée selon laquelle il faudrait aborder les questions relatives aux droits humains pendant la phase de mise en œuvre – plutôt que pendant la phase de négociation – peut être malvenue. Enfin, il importe de noter que le fait d'utiliser l'aide internationale comme un outil de négociation pour renforcer le contrôle des migrations peut conduire à détourner les financements des programmes de coopération consacrés à la lutte contre la pauvreté et à d'autres problèmes de droits humains<sup>203</sup>. Compte tenu du contrôle limité qu'ont les États sur la manière dont les financements seront utilisés, le versement d'aides financières à des gouvernements répressifs peut même conduire à ce que les ressources soient utilisées pour mener des actions contre les droits et les libertés de leurs propres populations.

De nombreuses mises en garde ont été lancées par des instances internationales, des organismes nationaux de défense des droits humains, des organisations de la société civile et des universitaires concernant les implications de l'externalisation sur les droits humains. Au vu de la quantité d'informations disponibles, on peut supposer que les États membres sont conscients des graves violations des droits humains subies par les réfugié·es et les migrant·es dans un certain nombre d'États avec lesquels ils ont conclu des partenariats.

Le Commissaire estime que l'externalisation sans prise en compte suffisante de ses conséquences sur les droits humains n'est pas une option viable pour les États membres qui prennent au sérieux le respect de leurs obligations internationales. Afin de satisfaire à ces obligations, les États membres devraient tenir compte des recommandations formulées dans le présent rapport.

# Chapitre 7

## Recommandations

---

Le Commissaire considère qu'un changement d'approche est nécessaire dans le domaine de la coopération extérieure en matière d'asile et de migration afin d'améliorer le respect des droits humains. Les États membres devraient passer en revue l'ensemble des initiatives existantes, et fonder tout engagement futur en la matière sur les quatre piliers suivants :

### **Les États membres devraient adopter une approche préventive de la coopération extérieure en matière d'asile, de retour et de prévention de la migration irrégulière.**

Compte tenu des risques pour les droits humains que comporte l'externalisation du traitement de l'asile, des procédures de retour et du contrôle aux frontières, les États membres devraient appliquer une approche préventive lorsqu'ils élaborent leurs politiques en la matière, en prenant en considération leur obligation de *prévenir* les violations des droits humains.

Lorsque les États membres envisagent d'engager une coopération faisant entrer en jeu des procédures externalisées, ils doivent démontrer que celles-ci respecteront les droits humains. À cet égard, ils devraient :

- **veiller à ce que les considérations relatives aux droits humains jouent un rôle décisif dans le choix du modèle de coopération et des pays partenaires ;**
- **se poser la question de savoir si certains domaines d'externalisation sont appropriés ;**
  - à cet égard, sachant que l'externalisation des procédures d'asile engendre à la fois des risques spécifiques pour les personnes et des risques généraux pour le système de protection dans son ensemble, une approche préventive imposerait aux États membres de chercher en priorité à assurer eux-mêmes le

traitement des procédures d'asile et de s'abstenir de recourir à cette forme d'externalisation, en s'efforçant plutôt de renforcer leur propre capacité à assurer l'accès à des procédures d'asiles équitables et efficaces sur leur territoire.

- **veiller à ce que les risques pour les droits humains soient correctement évalués et atténués** en :
  - procédant à une évaluation préalable complète des risques pour les droits humains, comportant une analyse approfondie des incidences négatives que pourrait avoir ce type de coopération sur les droits humains. Cette évaluation devrait être globale et ne pas porter seulement sur la manière dont l'activité proposée pourrait avoir un impact sur les obligations incombant directement à l'État en vertu des instruments relatifs aux droits humains, mais aussi sur le risque de contribuer et d'inciter à la commission de faits internationalement illicites ou de créer des effets plus vastes susceptibles de nuire aux droits humains des réfugié·es, des demandeurs et demandeuses d'asile et des personnes migrantes.
  - assortissant cette évaluation d'une stratégie d'atténuation des risques, définissant quelles mesures les États membres et leurs partenaires devraient prendre pour que les incidences négatives sur les droits humains ne se concrétisent pas. Cette stratégie devrait également prévoir des mécanismes concrets permettant d'assurer la transparence, le suivi et l'établissement des responsabilités (voir ci-après pour plus de précisions), et définir clairement une procédure et les facteurs permettant de suspendre ou de mettre fin à la coopération externe, dans l'hypothèse où des répercussions sur les droits humains seraient constatées et ne pourraient être efficacement éliminées.
- **veiller à ce que les activités d'externalisation en cours soient rigoureusement examinées** afin d'évaluer toute répercussion négative qu'elles pourraient directement ou indirectement avoir sur les droits humains, modifier, s'il y a lieu, les activités pour qu'elles n'aient pas de telles répercussions, et, lorsque cela n'est pas possible, immédiatement suspendre ou mettre un terme aux activités d'externalisation qui causent directement ou indirectement des violations des droits humains ;
  - agir conformément aux principes de coopération et de solidarité internationales, condition préalable à la protection effective des personnes en situation de déplacement (tels qu'énoncés, par exemple, dans la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés), **en investissant dans des formes de coopération internationale en matière d'asile et de migration qui**

**renforcent les droits**, en allant au-delà des politiques principalement axées sur l'endigement et en adoptant des stratégies qui privilégient la protection de la vie humaine et des droits humains et qui assurent le bon fonctionnement du système mondial de protection internationale. Cela suppose de :

- développer les voies de migrations sûres et régulières, notamment en étendant les programmes de réinstallation et d'admission humanitaire, ainsi que les possibilités d'obtention de visas de travail ou d'études ou d'autres types de visas pour les réfugié-es et les demandeurs et demandeuses d'asile, en autorisant le regroupement familial pour les membres de la famille de personnes ayant bénéficié d'une protection, et en envisageant d'étendre les possibilités de migration légales pour d'autres catégories ;
- renforcer l'assistance offerte aux autres États pour améliorer leurs systèmes d'accueil et leurs procédures d'asile ;
- renforcer les capacités de sauvetage et de recherche, en veillant à ce que les mesures de dissuasion ne priment pas sur les objectifs humanitaires ;
- lutter contre les inégalités d'accès aux droits humains qui sont à la racine des mouvements migratoires.

## **Les États membres devraient s'accorder sur des principes clairs et non négociables qui serviront de fondement à la coopération extérieure.**

Ces principes devraient notamment être les suivants :

- **s'abstenir de toute forme d'externalisation qui conduirait à des refoulements.** Ce principe devrait inclure, au minimum, un engagement ferme à :
  - éviter d'entreprendre toute activité susceptible d'entraver l'accès à des procédures d'asile territorial équitables et efficaces ;
  - s'abstenir de transférer des personnes depuis leur territoire vers des procédures externalisées ou vers des centres de retour si les lois, les politiques ou les pratiques des États membres ne garantissent pas l'accès à des procédures d'asile équitables et efficaces ;
  - s'abstenir de soutenir les activités de contrôle aux frontières d'autres États d'une manière qui pourrait exposer des personnes

à la torture ou à des traitements inhumains ou dégradants, ou à d'autres graves violations des droits humains, ou être contraire aux normes impératives du droit international.

- **n'entreprendre aucune activité susceptible d'exacerber les risques pour la vie humaine et la dignité sur les itinéraires migratoires**, notamment en reléguant au second plan les obligations de recherche et de sauvetage ;
- ne pas soumettre d'enfants ni d'autres personnes vulnérables à des procédures externalisées ;
- **ne pas développer d'activités d'externalisation qui reposent sur la privation de liberté**, sauf en dernier recours et seulement lorsque c'est légal, nécessaire et proportionné, et en veillant toujours à ce que d'autres solutions moins restrictives soient disponibles et effectivement envisagées dans chaque cas individuel.

## **Lorsque les États membres décident d'engager une coopération impliquant des procédures externalisées, ils devraient concevoir des activités soumises à des conditions préalables et à des garanties de respect des droits humains adaptées au modèle d'externalisation envisagé.**

Chaque fois que, en dépit des considérations susmentionnées, un État membre décide de recourir à l'externalisation, il ne devrait le faire que si les conditions préalables adéquates sont réunies. Celles-ci peuvent varier en fonction du modèle de coopération envisagé.

- Lorsque des **accords de transfert vers des procédures externalisées** sont conclus, les conditions préalables suivantes devraient être réunies pour garantir la légalité de tout transfert :
  - une base juridique claire régissant les retours forcés doit exister, comprenant des règles bien définies qui soient applicables dans le contexte des mesures d'externalisation, établissant la répartition des responsabilités entre les acteurs concernés, réglementant le traitement et la rétention éventuelle des étrangers, et prévoyant des voies de recours juridiques ;
  - l'ensemble des garanties se rapportant aux expulsions doivent être appliquées, notamment celles qui concernent le non-refoulement, l'interdiction des expulsions collectives, la prévention de la détention arbitraire et des mauvais traitements, et l'accès à des voies de recours effectives. La possibilité de

solliciter une protection, l'examen rapide de cette demande, son traitement adéquat et une prise de décision équitable à cet égard devraient également être garantis ;

- une évaluation individuelle doit être réalisée avant tout transfert, aussi bien depuis l'État membre qui externalise vers un autre État, que depuis ce dernier vers un pays d'origine ou tout autre pays. L'évaluation doit être axée sur la sécurité du pays dans lequel le transfert est envisagé, ainsi que sur les risques associés à un éventuel retour, et doit tenir compte de la situation particulière de chaque *personne*. Même lorsque les États membres s'appuient sur le concept de pays sûr, les personnes devraient tout de même pouvoir exposer les raisons pour lesquelles la présomption de sécurité ne s'applique pas dans leur cas et faire examiner ces raisons avec toutes les garanties nécessaires ;
  - les conditions de rétention doivent être conformes à la jurisprudence de la Cour et aux normes fixées par le Comité pour la prévention de la torture, ce qui inclut des conditions matérielles satisfaisantes, des activités motivantes, une prise en charge médicale appropriée et un système solide de garanties juridiques ;
  - une possibilité effective de contester la décision de transfert devant une juridiction indépendante doit être donnée, un effet suspensif devant être automatiquement accordé en cas d'allégation défendable de violation des articles 2 ou 3 de la Convention.
- En outre, en ce qui concerne la mise en œuvre de **procédures d'asile externalisées**, les conditions préalables suivantes devraient être respectées :
    - apporter la preuve que le dispositif d'externalisation n'entraîne pas de transfert de responsabilité, que les autorités le mettent en œuvre de bonne foi et qu'il n'entrave pas l'accès à l'asile dans l'État membre en général ;
    - procéder, de sa propre initiative, à une évaluation rigoureuse et actualisée de l'accessibilité et du fonctionnement du système d'asile dans l'État tiers ainsi que des garanties qu'il offre.
  - Lorsque des **procédures de retour externalisées** sont mises en œuvre, y compris dans le cadre de « centres de retour », les conditions suivantes devraient être respectées :
    - limitation des transferts aux personnes qui n'ont pas demandé l'asile, ou aux personnes dont les demandes ont fait l'objet

d'une décision finale sur le fond à l'issue d'une procédure d'asile équitable et efficace dans l'État membre, et lorsque le demandeur a eu une possibilité effective de faire réexaminer la décision par une juridiction indépendante ;

- limitation des transferts aux personnes concernant lesquelles il existe des raisons objectives de croire que le transfert pourrait augmenter les chances d'exécuter effectivement la décision de retour, dans le respect des garanties applicables ;
  - application de règles claires concernant les retransferts ou le statut à long terme des personnes qui ne sont pas renvoyées dans leur pays d'origine, afin d'éviter les situations d'insécurité juridique prolongées dans l'État d'accueil.
- Lorsqu'un transfert vers une procédure externalisée a lieu à la suite d'une **interception par des États membres dans les eaux internationales**, ils devraient :
    - respecter l'obligation de coordonner les opérations de recherche et de secours en mer, en donnant la priorité à la préservation de la vie, et en veillant à ce que les personnes secourues soient débarquées en lieu sûr le plus rapidement possible, conformément aux normes internationales en matière de recherche et de sauvetage ;
    - procéder, pour chaque personne faisant l'objet d'une interception ou d'un transfert, à une évaluation :
      - des risques encourus par la personne concernée si elle était débarquée dans un pays donné, y compris du risque de refoulement en chaîne ;
      - de la légalité, de la nécessité et de la proportionnalité de toute privation de liberté, au vu de la situation personnelle de l'intéressé-e, s'il s'agit du régime imposé aux personnes transférées dans le pays envisagé ; et
      - de ses besoins et vulnérabilités spécifiques.
    - veiller à ce que toutes les évaluations soient effectuées avec la participation de professionnel·les compétents dans un lieu et à un moment appropriés ;
    - veiller à ce que les questions qui n'ont pas de rapport direct avec le sauvetage et l'assistance humanitaire, y compris les décisions concernant les personnes susceptibles d'être transférées vers une procédure externalisée, soient réglées après que les survivant·es d'un naufrage ont été conduits en lieu sûr.

- Lorsqu'ils engagent une coopération en matière de **contrôle aux frontières**, les États membres devraient, outre les garanties prévues ailleurs :
  - s'abstenir d'utiliser le contrôle externalisé aux frontières comme un moyen de retenir des personnes dans des pays où elles sont exposées à de graves violations des droits humains ;
  - mettre en place des cadres juridiques et politiques imposant explicitement des conditions de respect des droits humains, le déploiement de mécanismes externes de suivi et de responsabilité, et l'application de garanties exécutoires pour prévenir et lutter contre les violations des droits humains.

## **Les États membres devraient développer des mécanismes renforcés de transparence, de suivi et de responsabilité pour accompagner tout dispositif externalisé de traitement de l'asile, de retour et de contrôle des migrations.**

En particulier, les États membres devraient :

- **veiller à ce que les initiatives de coopération reposent sur des accords formels qui soient contraignants en vertu du droit international** et qui prévoient des garanties claires, précises et exécutoires en matière de droits humains ;
- **mettre en place des mécanismes indépendants et efficaces chargés de veiller au respect des droits humains dans toute activité de coopération externe.** Ce suivi devrait non seulement s'appuyer sur des mécanismes interétatiques ad hoc, mais aussi faire intervenir des institutions indépendantes, telles que les mécanismes nationaux de prévention des États qui externalisent et des États d'accueil, ainsi que, le cas échéant, d'autres organes indépendants de protection des droits humains, comme les institutions nationales des droits humains et les institutions du médiateur. Il convient également de collaborer étroitement avec la société civile ;
- **définir clairement et de manière transparente les facteurs susceptibles de déclencher la suspension ou la cessation des activités** qui, selon ces mécanismes de suivi, contribuent directement ou indirectement à des violations des droits humains ;
- **veiller à ce que les parlements soient en mesure d'examiner les activités de coopération** et l'allocation des budgets aux programmes s'y rapportant, et à ce que toutes les évaluations des

risques pour les droits humains et les stratégies d'atténuation des risques réalisées avant la mise en place des accords de coopération, ainsi que les rapports de suivi établis pendant leur mise en œuvre, soient rendus publics ;

- **veiller à ce que des mécanismes de responsabilité adéquats soient en place**, ce qui suppose que **des enquêtes promptes et efficaces** puissent être menées par les instances judiciaires compétentes, que des enquêtes puissent également être menées par des organes indépendants chargés des droits humains et que des enquêtes administratives internes puissent être réalisées par les services compétents ;
- **veiller à ce que la répartition des responsabilités** entre les États membres et les États partenaires, ou entre les États membres et les organes de l'Union européenne, **ne crée pas de lacunes en matière de responsabilité.**

# Notes de fin

---

1. Voir UNHCR, [Note on the 'externalization' of international protection](#), 28 mai 2021, paragraphes 5-6.
2. Voir en particulier, Refugee Law Initiative [Declaration on Externalisation and Asylum](#), 2022, paragraphe 2, et UN Special Rapporteur for the Human Rights of Migrants, [Call for inputs: Externalization of Migration and the Impact on the Human Rights of Migrants](#), 10 juin 2025.
3. Voir notamment, Conseil des droits de l'homme, [Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants sur sa mission en Australie et dans les centres régionaux de traitement de Nauru](#), A/HRC/35/25/Add.3, 24 avril 2017 ; UNHCR, [UNHCR appeals to Australia to act and save lives at immediate risk](#), 23 octobre 2018 ; [Australia must prevent looming humanitarian emergency in Papua New Guinea](#), 18 octobre 2017 ; UNHCR chief Filippo Grandi [calls on Australia to end harmful practice of offshore processing](#), 24 juillet 2017 ; OHCHR, [Press briefing note on Australia](#), 6 décembre 2019 ; Comité des droits de l'homme, Constatations adoptées par le Comité au titre de l'article 5 (par. 4) du Protocole facultatif, concernant la communication no 2749/2016, [M.I. et consorts c. Australie](#), CCPR/C/142/D/2749/2016, 23 janvier 2025 ; et Constatations adoptées par le Comité au titre de l'article 5 (par. 4) du Protocole facultatif, concernant la communication no 3663/2019, [Mona Nabhari c. Australie](#), CCPR/C/142/D/3663/2019, 22 janvier 2025 ; Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, [Observations finales concernant le huitième rapport périodique de l'Australie](#), CEDAW/C/AUS/CO/8, 20 juillet 2018, paragraphes 53-54 ; Australian Human Rights Commission, [Statement on ending offshore processing in PNG](#), 6 octobre 2021 ; et [Asylum Seekers, Refugees and Human Rights: Snapshot Report \(2nd Edition\) 2017](#), 30 mars 2017 ; Amnesty International, [Punishment not protection: Australia's treatment of refugees and asylum seekers in Papua New Guinea](#), 1er février 2018 ; Richard Ewart, [UNHCR calls for immediate transfer of refugees out of Manus Island, Nauru to 'humane conditions'](#), ABC News, 5 mai 2016.
4. Voir, par exemple, Amnesty International, [Forced and unlawful: Israel's deportation of Eritrean and Sudanese asylum-seekers to Uganda](#), juin 2018 ; International Refugee Rights Initiative (IRRI), ["I was left with nothing": 'Voluntary' departures of asylum seekers from Israel to Rwanda and Uganda](#), septembre 2015 ; Shani Bar-Tuvia, [Israel's plan to deport Eritreans and Sudanese is a wake-up call for Europeans](#), op-ed, European Council on Refugees and Exiles, 15 décembre 2017 ; Shahar Shoham, Liat Bolzman and Lior Birger, [Moving under Threats: The Treacherous Journeys of Refugees who 'Voluntary' Departed from Rwanda and Uganda and Reached Europe](#), Oxford Border Criminologies Blog, 12 octobre 2018 ; Daisy Walsh, [What happened when Israel sent its refugees to Rwanda](#), BBC, 23 juin 2022.
5. Voir, par exemple, Guantánamo Public Memory Project, [Haitians and GTMO: Who is a Refugee? What Makes a Refugee?](#) (consulté pour la dernière fois le 7 juillet 2025), et Jeffrey S. Kahn, [Guantánamo's Other History](#), Boston Review, 15 octobre 2021.

6. International Refugee Assistance Project (IRAP), [Offshoring Human Rights: Detention of Refugees at Guantánamo Bay](#), septembre 2024.
7. Voir par exemple, Vincenzo Genovese, [Plusieurs pays de l'UE prêts à externaliser l'accueil de migrants](#), Euronews, 22 juillet 2025. Voir aussi : Monique Pariat, [L'externalisation de la gestion de la migration, un besoin de clarification](#), Institut Jacques Delors, Décryptage, mai 2025.
8. FRA, [Planned return hubs in third countries: EU fundamental rights law issues](#), 6 février 2025.
9. Voir, en particulier, UNHCR, [Note on the 'externalisation' of international protection](#), 28 mai 2021 ; HCR, [La nécessité de mettre en place des systèmes de retour efficaces et le rôle potentiel des centres de retour](#), mars 2025 ; et UNHCR, [International agreements for the transfer of refugees and asylum-seekers](#), 7 août 2025.
10. Voir les références tout au long du texte.
11. Voir notamment, Commissaire aux droits de l'homme, [La loi britannique sur le Rwanda suscite de vives inquiétudes en matière de droits humains](#), 23 avril 2024 ; [Protecting the Defenders: Ending repression of human rights defenders assisting refugees, asylum seekers and migrants in Europe](#), février 2024 ; [L'accord entre l'Italie et l'Albanie confirme l'inquiétante tendance européenne à externaliser les procédures d'asile](#), 13 novembre 2023 ; [Un appel de détresse pour les droits de l'homme. Des migrants de moins en moins protégés en Méditerranée](#), mars 2021 ; Intervention en tierce partie dans l'affaire *S.S. et autres c. Italie*, requête no 21660/18, CommDH(2019)29, 15 novembre 2019 ; [Report on the visit to Denmark from 30 May to 2 June 2023](#), 25 octobre 2023.
12. Pour un aperçu des premières suggestions, notamment des propositions danoises visant à créer des centres de traitement gérés par le HCR dans les régions d'origine dans les années 1980, de la « nouvelle vision pour les réfugiés » défendue en 2003 par le Premier ministre britannique Tony Blair et des propositions plus récentes concernant les plateformes de débarquement, voir Frowin Rausis and Konstantin Kreibich, [Externalizing refugee protection: less a vision than a mirage](#), National Center of Competence in Research – The Migration Mobility Nexus, 5 juillet 2022. Voir aussi Gabija Leclerc and Maria-Margarita Mentzelopoulou, [Extraterritorial processing of asylum claims](#), European Parliamentary Research Service (EPRS), PE 757.609, juillet 2025.
13. Conseil européen, [Déclaration UE-Turquie](#), 18 mars 2016.
14. Par exemple, voir l'avis formulé par le Commissaire aux droits de l'homme de l'époque, Nils Muižnieks, [Safeguards needed for EU-Turkey migration deal](#), Huffington Post/Euractiv, 22 mars 2016. Voir aussi, parmi de nombreux autres, Amnesty International, [A blueprint for despair: human rights impact of the EU-Turkey deal](#), 14 février 2017 ; et EU Ombudsman, [EU must continue to assess human rights impact of EU-Turkey deal](#), 18 janvier 2017.
15. Commissaire aux droits de l'homme, [La Grèce doit transférer d'urgence les demandeurs d'asile qui se trouvent sur les îles de la mer Égée et améliorer les conditions de vie dans les structures d'accueil](#), 31 octobre 2019 ; et [Grèce : il faut agir immédiatement pour protéger les droits de l'homme des migrants](#), 29 juin 2018.
16. Pour un exemple récent d'initiative comportant plusieurs éléments similaires, voir notamment ce qui a été désigné comme le principe « une entrée, une sortie », qui vise à équilibrer les retours vers la France et les admissions au Royaume-Uni dans l'[accord](#) entre le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et le Gouvernement de la République française relatif à la prévention des traversées périlleuses, Londres, 29 juillet et Paris, 30 juillet 2025.

17. Gabjia Leclerc and Maria-Margarita Mentzelopoulou, [Extraterritorial processing of asylum claims](#), European Parliamentary Research Service (EPRS), PE 757.609, juillet 2025, page 3.
18. Commissaire aux droits de l'homme, [Report on visit to Denmark](#) from 30 May to 2 June 2023, 25 octobre 2023, paragraphe 14.
19. Rajeev Syal, [Austria to work with UK on Rwanda-style plan for asylum seekers](#), The Guardian, 2 novembre 2023.
20. AFP/Tribune de Genève, « [La Suisse pourrait externaliser des procédures d'asile](#) », 21 septembre 2024.
21. Ministère fédéral allemand de l'Intérieur, « [Asylverfahren in Drittstaaten](#)»: [Sachstandsbericht der Bundesregierung](#), 20 juin 2024.
22. UNHCR, [Guidance Note on bilateral and/or multilateral transfer arrangements of asylum-seekers](#), mai 2013, paragraphe 1.
23. Ibid.
24. Ibid., paragraphe 3; UNHCR, [International agreements for the transfer of refugees and asylum-seekers](#), 7 août 2025, paragraphe 14. Voir aussi United Nations, [Global Compact For Refugees](#), section III-A.
25. Voir par exemple, UNHCR, [Note on the externalisation of international protection](#), 28 mai 2021, paragraphe 4; [International agreements for the transfer of refugees and asylum-seekers](#), 7 août 2025, paragraphe 15. Voir aussi Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, [Garantir des procédures d'asile conformes aux droits humains](#), Doc. 15997, 7 juin 2024; HCR, [Le HCR lance une mise en garde sur « l'externalisation » des procédures d'asile et appelle à partager la responsabilité à l'égard des réfugiés, au lieu de s'en décharger](#), 19 mai 2021; Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, [Rapport sur les moyens de répondre aux conséquences pour les droits de l'homme des mesures de renvoi de migrants sur terre et en mer : Rapport du Rapporteur spécial sur les droits humains des migrants](#), UN Doc. A/HRC/47/30, 12 mai 2021.
26. En particulier, en ce qui concerne l'accès à l'asile territorial, en 2023, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a considéré que « le fait de contraindre des ressortissants de pays tiers ou des apatrides, qui séjournent en Hongrie ou qui se présentent aux frontières de cet État membre, à se déplacer vers l'ambassade dudit État membre à Belgrade ou à Kiev afin de pouvoir, par la suite, retourner en Hongrie pour y présenter une demande de protection internationale constitue une atteinte manifestement disproportionnée au droit de ces personnes de présenter une demande de protection internationale ». Voir CJUE, *Commission européenne c. Hongrie*, affaire C-823/21, 22 juin 2023, paragraphe 59. Le HCR a également indiqué que les États, lorsqu'ils transfèrent une personne, doivent tout de même respecter leur droit de demander et de bénéficier de l'asile et ne peuvent se dessaisir de leur responsabilité à l'égard de l'ensemble des demandeurs et demandeuses d'asile, voir UNHCR, [International agreements for the transfer of refugees and asylum-seekers](#), 7 août 2025, paragraphe 16.
27. UNHCR, [Global Trends Report 2024](#), 12 juin 2025, page 2.
28. Voir notamment, Cour européenne des droits de l'homme, affaire *Salah Sheekh c. Pays-Bas*, requête no 1948/04, arrêt du 11 janvier 2007. Pour un aperçu des conditions préalables prévues par le droit de l'Union européenne, voir Gabjia Leclerc and Maria-Margarita Mentzelopoulou, [Extraterritorial processing of asylum claims](#), European Parliamentary Research Service (EPRS), PE 757.609, juillet 2025.
29. Voir Cour européenne des droits de l'homme, *F.G. c. Suède* [GC], requête no 43611/11, arrêt du 23 mars 2016, paragraphe 127; *Amerkhanov c. Turquie*, requête no 16026/12, arrêt du 5 juin 2018, paragraphes 52-58; *Batyrkhairov c. Turquie*, requête no 69929/12,

- arrêt du 5 juin 2018, paragraphes 46-52 ; [M.D. et autres c. Russie](#), requête no 71321/17, arrêt du 14 septembre 2021, paragraphes 97-99.
30. Voir Cour européenne des droits de l'homme, [M.S.S. c. Belgique et Grèce \[GC\]](#), requête no 30696/09, arrêt du 21 janvier 2011, paragraphe 293 ; [Chahal c. Royaume-Uni \[GC\]](#), requête no 22414/93, arrêt du 15 novembre 1996, paragraphes 95-107 ; et [Soering c. Royaume-Uni](#), requête no 14038/88, arrêt du 7 juillet 1989, paragraphe 91.
  31. Voir Cour européenne des droits de l'homme, [Ilias et Ahmed c. Hongrie \[GC\]](#), requête no 47287/15, arrêt du 21 novembre 2019, paragraphes 139-41 ; et [M.S.S. c. Belgique et Grèce \[GC\]](#), 2011, paragraphes 346-50.
  32. Dans ce contexte, il convient également de noter que la CJUE a considéré que la désignation d'un pays d'origine comme « sûr » devait faire l'objet d'un contrôle juridictionnel effectif portant sur le respect des conditions matérielles énoncées par la législation de l'UE, et que les sources d'information sur lesquelles cette désignation était fondée devaient être accessibles au demandeur et à la juridiction nationale saisie. Voir affaires jointes [Alace, C-758/24, et Canpelli, C-759/24](#), arrêt [GC] du 1er août 2025. On peut présumer que les mêmes garanties devraient être respectées par les États membres lors de la désignation de pays tiers comme étant des pays sûrs.
  33. Cour européenne des droits de l'homme, [M.S.S. c. Belgique et Grèce \[GC\]](#), 2011, paragraphe 359.
  34. Cour européenne des droits de l'homme, [M.S.S. c. Belgique et Grèce \[GC\]](#), 2011, paragraphe 293; [Abdolkhani et Karimnia c. Turquie](#), requête no 30471/08, arrêt du 22 septembre 2009, paragraphe 107-117; [Gebremedhin \[Gaberamadhi\] c. France](#), requête no 25389/05, arrêt du 26 avril 2007, paragraphes 53-67; [Chahal c. Royaume-Uni \[GC\]](#), 1996, paragraphes 147-154; [Shamayev et autres c. Géorgie et Russie](#), requête no 36378/02, arrêt du 12 avril 2005, paragraphe 460.
  35. UNHCR, [Legal considerations regarding access to protection and a connection between the refugee and the third country in the context of return or transfer to safe third countries](#), avril 2018, paragraphe 3 ; et [International agreements for the transfer of refugees and asylum-seekers](#), 7 août 2025, paragraphe 7.
  36. Dans le cadre du droit de l'Union européenne en vigueur, un pays ne peut être considéré comme un pays tiers sûr que si, notamment, les personnes reconnues comme réfugiées bénéficient d'une protection conforme à ce que prévoit la Convention de Genève. Cela signifie que les autres droits énoncés dans cet instrument doivent aussi leur être accordés, au-delà de la simple interdiction du refoulement (article 38(1)(e) de la Directive 2013/32/UE (Directive révisée sur les procédures d'asile). À compter de la mi-2026, de nouvelles règles entreront en vigueur en vertu du Règlement (UE) 2024/1348 (Règlement sur les procédures d'asile), qui axe le concept de pays tiers sûr sur l'offre d'une « protection effective » (article 57). Néanmoins, ce règlement exige toujours qu'un ensemble de garanties soient fournies au-delà de la protection contre le refoulement, telles que l'accès à des moyens de subsistance suffisants pour maintenir un niveau de vie adéquat, l'accès aux soins de santé et au traitement essentiel des maladies et l'accès à l'éducation (ceci dans les conditions généralement offertes dans le pays).
  37. Cour européenne des droits de l'homme, [M.S.S. c. Belgique et Grèce \[GC\]](#), 2011.
  38. *Ibid.*, paragraphes 286-293.
  39. Voir Commissaire aux droits de l'homme, [La loi britannique sur le Rwanda suscite de vives inquiétudes en matière de droits humains](#), 23 avril 2024. Voir aussi, Comité sur la prévention de la torture, [Report to the United Kingdom Government on the ad hoc visit to United Kingdom carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment \(CPT\)](#), 29 juin 2023.

40. Voir UK Supreme Court, [Judgment \[2023\] UKSC 42](#), 15 novembre 2023, paragraphes 104-105.
41. Sur ces questions et d'autres problématiques y afférentes, voir Corte Suprema di Cassazione (Cour de cassation italienne), Ufficio del Massimario e del Ruolo, Relazione su novità normativa: Decreto-legge 28 marzo 2025, n.37, 18 juin 2025, et les sources citées.
42. Voir par exemple ASGI, [La Commissione europea monitora il protocollo Italia-Albania, ma l'interferenza con il diritto UE è già evidente](#), document d'orientation, mars 2025 ; et [Extraterritorial detention and the return of irregular migrants from Albania: doubts about compatibility with EU law](#), analyse juridique, juillet 2025, section 3.
43. Corte Suprema di Cassazione (Cour de cassation italienne), Ufficio del Massimario e del Ruolo, Relazione su novità normativa: Decreto-legge 28 marzo 2025, n.37, 18 juin 2025, sections 3.1 and 3.3.2.
44. [Letter](#) to the European Commission of the Ministers of Interior and/or Migration of 14 member states, 15 mai 2024.
45. Voir, par exemple, Polish Ministry of the Interior and Administration, [Polish Presidency in the Council of the European Union - Informal Justice and Home Affairs Council meeting](#), 30 janvier 2025.
46. Voir, par exemple, Benjamin Fox, [Migrant deportation 'hubs' and 'innovative' solutions on EU's agenda, say ministers](#), EUObserver, 10 octobre 2024. Voir aussi : [Ministerial summit on migration: Working together on reducing illegal migration effectively](#), Joint declaration, Zugspitze, Germany, 18 juillet 2025.
47. Commission européenne, [Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un système commun en matière de retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier dans l'Union, et abrogeant la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil, la directive 2001/40/CE du Conseil et la décision 2004/191/CE du Conseil](#), 11 mars 2025.
48. *Ibid.*, articles 4(3)(g) et 17.
49. Entre fin 2024 et début 2025, de multiples décisions judiciaires rendues par des juridictions nationales, y compris des renvois devant la Cour de justice de l'Union européenne, ont empêché le Gouvernement italien d'utiliser les centres de rétention en Albanie comme il était initialement prévu, c'est-à-dire pour la rétention des personnes interceptées en mer et faisant l'objet d'une procédure à la frontière. À la suite de cela, par le biais du décret-loi no 37/2005, les autorités italiennes ont modifié la législation régissant les centres de rétention situés en Albanie, en ajoutant la possibilité de les utiliser pour détenir des personnes qui sont entrées sur le territoire italien et font l'objet d'une décision d'expulsion. Décret-loi no 37 du 28 mars 2025, Disposizioni urgenti per il contrasto dell'immigrazione irregolare, converti en loi et modifié par la loi no 75 du 23 mai 2025.
50. L'élargissement de la possibilité de recourir au centre de rétention avant renvoi situé en Albanie a été réalisé par l'adoption du décret-loi no 37 du 28 mars 2025, converti par la suite, avec des modifications, en loi no 75 du 23 mai 2025.
51. NOS, [Kabinet wil uitgeprocedeerde Afrikaanse asielzoekers naar Uganda sturen](#), 16 octobre 2024 ; The Guardian, [Netherlands mulls sending rejected African asylum seekers to Uganda](#), 17 octobre 2024.
52. Voir par exemple, Financial Times, [Starmer says UK in talks with 'return hubs' to take failed asylum seekers](#), 15 mai 2025.
53. HCR, [La nécessité de mettre en place des systèmes de retour efficaces et le rôle potentiel des centres de retour](#), mars 2025, page 3.

54. Voir Conseil de l'Europe, Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, [Fiche thématique Migration et asile](#), novembre 2021. Voir également, entre autres, Cour européenne des droits de l'homme, *M.A. et autres c. Lituanie*, requête no 59793/17, arrêt du 11 décembre 2018 ; *Ilias et Ahmed c. Hongrie*, 2019 ; et *M.S.S. c. Belgique et Grèce [GC]*, 2011.
55. Voir, par exemple, Cour de justice de l'Union européenne, *Commission européenne c. Hongrie*, 2021 ; et *M.A. c Valstybės sienos apsaugos tarnyba*, 2022.
56. Voir, par exemple, European Implementation Network, *Justice Delayed and Justice Denied: Report on the Non-Implementation of European Judgments and the Rule of Law*, 2024.
57. Commissaire aux droits de l'homme, *Repoussés au-delà des limites : Quatre domaines d'action urgente pour faire cesser les violations des droits de l'homme aux frontières de l'Europe*, chapitre 1, avril 2022. Voir aussi, Comité pour la prévention de la torture, *32e rapport général du CPT*, décembre 2022 ; Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, *Politiques et pratiques en matière de renvoi dans les États membres du Conseil de l'Europe*, Résolution 2299 (2019) ; Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, *Renvois sur terre et en mer: mesures illégales de gestion des migrations*, Résolution 2462 (2022).
58. Commissaire aux droits de l'homme, *La Finlande doit rejeter le projet de loi sur l'instrumentalisation des migrations, protéger l'accès à l'asile et empêcher les expulsions sommaires*, 17 juin 2024 ; et Pologne : *les propositions de modification de la loi sur l'asile devraient être rejetées afin de garantir le respect des droits humains à la frontière avec le Bélarus*, 11 mars 2025.
59. Voir, par exemple, Commission européenne, *Communication relative à la lutte contre les menaces hybrides résultant de l'instrumentalisation de la migration ainsi qu'au renforcement de la sécurité aux frontières extérieures de l'UE*, 11 décembre 2024.
60. Voir Corte Suprema di Cassazione (Cour italienne de Cassation), Ufficio del Massimario e del Ruolo, *Relazione su novità normativa: Decreto-legge 28 marzo 2025, n.37*, 18 juin 2025, section 5.
61. Voir Cour européenne des droits de l'homme, *N.D. et N.T c. Espagne [GC]*, requêtes nos 8675/15 et 8697/15, arrêt du 13 février 2020, paragraphe 185 ; *Khlaifia et autres c. Italie*, requête no 16483/12, arrêt du 15 décembre 2016, paragraphe 243 et *Hirsi Jamaa et autres c. Italie [GC]*, requête no 27765/09, 23 février 2012, paragraphe 174.
62. La Cour constitutionnelle albanaise s'est prononcée sur cette question et a indiqué que la « double juridiction » s'appliquait, de sorte que l'Albanie conserve un certain niveau de responsabilité concernant le respect des obligations relatives aux droits humains sur son territoire. Voir, Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë (Cour constitutionnelle de la République d'Albanie), *Communiqué de presse*, 29 janvier 2024.
63. FRA, *Planned return hubs in third countries*, 6 février 2025, chapitre 1.
64. Voir International Law Commission, *Draft Articles on the Expulsion of Aliens*, 2014, article 22(1).
65. Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil, article 3(3). Le retour peut également avoir lieu vers un autre pays tiers dans lequel la personne décide de retourner volontairement, mais dans la mesure où cela dépend de la libre décision de l'individu, cela ne concerne pas notre réflexion sur les transferts involontaires vers des procédures externalisées.
66. C'est le cas même lorsque la procédure de retour n'est pas menée sous la juridiction de l'État membre qui est à l'origine du transfert et lorsque les garanties prévues par la Convention ou le droit de l'UE ne s'appliquent pas. Voir, en particulier, International Law Commission, *Draft Articles on the Expulsion of Aliens*, 2014.

67. Voir ASGI, [Extraterritorial detention and the return of irregular migrants from Albania: doubts about compatibility with EU law](#), analyse juridique, juillet 2025, section 5.
68. Commission européenne, [Migration : la Commission propose une nouvelle approche européenne en matière de retour](#), 11 mars 2025.
69. Voir par exemple, ministère fédéral allemand de l'Intérieur, ["Asylverfahren in Drittstaaten": Sachstandsbericht der Bundesregierung](#), 20 juin 2024.
70. Voir, par exemple, Commissaire aux droits de l'homme, [Report on visit to Denmark from 30 May to 2 June 2023](#), 25 octobre 2023, chapitre 1.
71. Voir, par exemple, Comité européen des droits sociaux, [Conférence des Églises européennes \(CEC\) c. Pays-Bas](#), réclamation no 90/2013, décision sur le bien-fondé, 1er juillet 2014, paragraphes 62-76.
72. Par exemple, la [Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier](#) (la directive retour), en son article 14, énonce certaines garanties devant être mises en œuvre par les États membres pendant les procédures de retour, y compris lorsque le retour est reporté, qui comprennent les soins médicaux d'urgence, le traitement indispensable des maladies et la prise en compte des besoins particuliers des personnes vulnérables. Voir FRA, [Fundamental rights of migrants in an irregular situation who are not removed](#), 7 avril 2017.
73. Voir, par exemple, ministère allemand de l'Intérieur, ["Asylverfahren in Drittstaaten": Sachstandsbericht der Bundesregierung](#), 20 juin 2024, qui attire l'attention sur le manque de clarté concernant la manière dont les procédures externalisées pourraient éviter les dispositifs de type « camps de rétention ».
74. Voir Cour européenne des droits de l'homme, [Patrick Muzamba Oyaw c. Belgique](#), requête no 23707/15, décision du 28 février 2017, paragraphe 36 ; [J.R. et autres c. Grèce](#), requête no 22696/16, 19 avril 2016, paragraphes 108-111. Voir aussi, Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH), [Alternatives à la rétention dans le contexte des migrations : favoriser l'efficacité en terme de résultats](#), juin 2019, chapitre 1.
75. Voir, notamment, ASGI, [Extraterritorial detention and the return of irregular migrants from Albania: doubts about compatibility with EU law](#), analyse juridique, juillet 2025, section 1, qui fait observer que dès lors que la rétention extraterritoriale s'opère dans des conditions matérielles plus difficiles que la rétention sur le territoire de l'État membre concerné, tout en n'augmentant pas les probabilités de retour, son imposition est contraire au droit de l'Union européenne, qui exige que des mesures coercitives ne soient imposées que lorsqu'elles sont proportionnées et strictement adaptées à l'objectif d'assurer le retour de la personne en situation irrégulière.
76. HCR, [Principes directeurs relatifs aux critères et aux normes applicables à la détention des demandeurs d'asile et alternatives à la détention](#), 2012.
77. Voir, par exemple, Cour européenne des droits de l'homme, [S.Z. c. Grèce](#), requête no 66702/13, arrêt du 21 juin 2018 ; et [H.T.c. Allemagne et Grèce](#), requête no 13337/19, arrêt du 15 octobre 2024.
78. Voir Corte Suprema di Cassazione (Cour italienne de cassation), Ufficio del Massimario e del Ruolo, [Relazione su novità normativa: Decreto-legge 28 marzo 2025, n.37](#), 18 juin 2025, sections 3.1 et 3.3.2. Dans le cas particulier du dispositif Italie-Albanie, de telles différences peuvent également apparaître lorsque des personnes détenues en Albanie sont accusées d'avoir commis une infraction alors qu'elles se trouvaient dans un centre de rétention en Albanie, dans la mesure où elles doivent rester dans le centre de rétention en Albanie en attendant leur procès, plutôt que dans une prison en Italie où

les garanties juridiques sont plus élevées. Voir [Legge 9 giugno 2025, n. 80, Conversione in legge del decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario](#). Voir aussi, Commissaire aux droits de l'Homme, [Letter to the President of the Italian Senate](#), 16 décembre 2024, et Coalizione Italiana per le Libertà e i Diritti civili (CILD), [Sedare e punire: il nuovo DDL Sicurezza reprime la protesta nei CPR](#), 5 juin 2024.

79. Voir, par exemple, Comité pour la prévention de la torture, [Fiche thématique « Rétention des migrants »](#), CPT/Inf(2017)3, mars 2017.
80. Comité pour la prévention de la torture, [32e rapport général du CPT](#), 2022.
81. Voir, par exemple, Eleonora Celoria, [Italy, Albania and the EU: Externalisation and the reconfiguration of extraterritorial borders](#), 8 juillet 2024.
82. ASGI, [Extraterritorial detention and the return of irregular migrants from Albania: doubts about compatibility with EU law](#), analyse juridique, juillet 2025, section 2.
83. Voir Protocole entre le Gouvernement de la République italienne et le Conseil des ministres de la République d'Albanie pour le renforcement de la coopération en matière de migration, 6 novembre 2023.
84. Voir Cour européenne des droits de l'homme, [Hirsi Jamaa et autres c. Italie](#), 2012, paragraphes 70-82. Voir aussi [Medvedyev et autres c. France \[GC\]](#), requête no 3394/03, arrêt du 29 mars 2010 ; [Banković et autres c. Belgique et autres \[GC\]](#), requête no 52207/99, décision du 12 décembre 2001.
85. Cour européenne des droits de l'homme, [Medvedyev et autres c. France](#), 2010, paragraphe 81 ; [Hirsi Jamaa et autres c. Italie](#), 2012, paragraphe 178 ; [S.S. et autres c. Italie](#), requête no 21660/18, décision du 20 mai 2025, paragraphe 111.
86. Commissaire aux droits de l'homme, [Sauver des vies. Protéger les droits. Comblent le manque de protection des réfugiés et des migrants en Méditerranée](#), juin 2019.
87. Voir, par exemple, Amnesty International, [Italie. Nouvelle investigation : des révélations accablantes sur des noyades qui auraient pu être évitées](#), 2 juin 2023.
88. Voir, par exemple, SOS Humanity, [SOS Humanity criticises disembarkation of survivors in Albania](#), 14 octobre 2024.
89. International Maritime Organization, [Res. MSC. 167\(78\), Guidelines on the treatment of persons rescued at sea](#), adoptées le 20 mai 2004, paragraphe 6.8.
90. [Convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritimes](#), 1979, article 3.1.9, et [Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer](#), 1974, Règle 33, paragraphe 1.1.
91. Amnesty International, [The Italy-Albania Agreement on Migration: Pushing Boundaries, Threatening Rights](#), 19 janvier 2024, paragraphe 4.1.
92. Voir Cour européenne des droits de l'homme, [Čonka c. Belgique](#), requête no 51564/99, arrêt du 5 février 2002, paragraphe 79; et [Hirsi Jamaa et autres c. Italie](#), 2012, paragraphe 200.
93. Dans le cadre du Protocole Italie-Albanie tel qu'il avait été initialement mis en œuvre, seuls les hommes pouvant faire l'objet d'une « procédure à la frontière » étaient susceptibles d'être transférés vers l'Albanie. Les nationalités sélectionnées pour le transfert étaient par conséquent celles des pays désignés comme « sûrs », notamment par le biais d'un acte législatif adopté par le Parlement italien. Depuis lors, et à la suite d'une demande de décision préjudicielle adressée par une juridiction italienne, la CJUE a précisé que les États membres pouvaient désigner les pays d'origine sûrs au moyen d'un acte législatif, mais qu'il leur fallait respecter plusieurs conditions préalables. En particulier, l'acte législatif devait pouvoir faire l'objet d'un contrôle

juridictionnel portant sur le respect des conditions matérielles énoncées par le droit de l'Union européenne, et les sources d'information sur lesquelles cette désignation était fondée devaient être accessibles au demandeur et à la juridiction nationale. En outre, les pays d'origine qui n'offraient pas de protection suffisante à l'ensemble de leur population ne pouvaient être désignés comme sûrs. Voir affaires jointes [Alace, C-758/24, et Campelli, C-759/24](#), arrêt [GC] du 1er août 2025. Concernant l'impossibilité de prévoir des exceptions territoriales, voir [CV, affaire C-406/22](#), arrêt [GC] du 4 octobre 2024. Il convient toutefois de noter que le Règlement 2024/1348 (le Règlement sur les procédures d'asile) adopté dans le cadre du Pacte de l'Union européenne et qui entrera en vigueur en juin 2026, (ré)introduit explicitement la possibilité de désigner à la fois des pays d'origine sûrs et des pays tiers sûrs en prévoyant des exceptions pour des parties spécifiques de leur territoire ou des catégories de personnes clairement identifiables (voir articles 59(2) et 61(2) du Règlement).

94. See IMO, UNHCR, ICS, [Rescue at Sea: A guide to principles and practice as applied to refugees and migrants](#), janvier 2015, page 14.
95. [Convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritimes](#), 1979, paragraphe 6.19 ; et [Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer \(SOLAS\)](#), 1974, paragraphe 6.20.
96. Cour européenne des droits de l'homme, [Hirsi Jamaa et autres c. Italie](#), 2012, paragraphes 185 et 202.
97. Azadeh Dastyari and Daniel Ghezlbash, [Asylum at Sea: The Legality of Shipboard Refugee Status Determination Procedures](#), 29 février 2020.
98. Cour européenne des droits de l'homme, [Hirsi Jamaa et autres c. Italie](#), 2012, paragraphes 183-186.
99. Voir Commission du droit international, [Conclusions des travaux du Groupe d'étude de la fragmentation du droit international : difficultés découlant de la diversification et de l'expansion du droit international](#), 2006.
100. Voir Cour européenne des droits de l'homme, [Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga c. Belgique](#), requête no 13178/03, arrêt du 12 octobre 2006, paragraphe 55 ; [Muskhadzhiyeva et autres c. Belgique](#), requête no 41442/07, arrêt du 19 janvier 2010, paragraphe 56 ; [Popov c. France](#), requêtes nos 39472/07 et 39474/07, arrêt du 19 janvier 2012, paragraphe 91 ; [Tarakhel c. Suisse \[GC\]](#), requête no 29217/12, arrêt du 4 novembre 2014, paragraphe 99 ; [Abdullahi Elmi et Aweys Abubakar c. Malte](#), requêtes nos 25794/13 et 28151/13, arrêt du 22 novembre 2016, paragraphe 103 ; [R.C. et V.C. c. France](#), requête no 76491/14, arrêt du 12 juillet 2016, paragraphe 35 ; [R.M. et autres c. France](#), requête no 33201/11, arrêt du 12 juillet 2016, paragraphe 71 ; [S.F. et autres c. Bulgarie](#), requête no 8138/16, arrêt du 7 décembre 2017, paragraphe 79 ; [G.B. et autres c. Turquie](#), requête no 4633/15, arrêt du 17 octobre 2019, paragraphe 101 ; [Khan c. France](#), requête no 12267/16, arrêt du 28 février 2019, paragraphe 74 ; et [Darboe et Camara c. Italie](#), requête no 5797/17, arrêt du 21 juillet 2022, paragraphe 173.
101. Voir, par exemple, [Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga c. Belgique](#), 2006.
102. [Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant](#), article 3(1).
103. Cour européenne des droits de l'homme, [Rahimi c. Grèce](#), requête no 8687/08, arrêt du 5 avril 2011, paragraphes 109-110 ; [Popov c. France](#), 2012, paragraphe 119 ; [A.B. et autres c. France](#), requête no 11593/12, arrêt du 12 juillet 2016, paragraphe 124 ; [R.M. et autres c. France](#), 2016, paragraphes 86-88 ; [R.K. et autres c. France](#), requête no 68264/14, arrêt du 12 juillet 2016, paragraphes 85-87 ; [H.A et autres c. Grèce](#), requête no 19951/16, arrêt du 28 février 2019, paragraphes 206-207 ; [Bilalova et autres c. Pologne](#), requête no 23685/14, arrêt du 26 mars 2020, paragraphes 80-82 ; [M.D. et A.D. c. France](#), requête no 57035/18, arrêt du 22 juillet 2021, paragraphe 89 ; [M.H. et](#)

- autres c. Croatie, requêtes nos 15670/18 et 43115/18, arrêt du 18 novembre 2021, paragraphe 249 ; R.R. et autres c. Hongrie, requête no 19400/11, arrêt du 4 décembre 2012, paragraphes 90-92 ; et Nikoghosyan et autres c. Pologne, requête no 14743/17, arrêt du 3 mars 2022, paragraphe 88.
104. HCDC, [Observation générale conjointe no 4 \(2017\) du Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et no 23 \(2017\) du Comité des droits de l'enfant sur les obligations des États en matière de droits de l'homme des enfants dans le contexte des migrations internationales dans les pays d'origine, de transit, de destination et de retour](#), CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23, paragraphe 5, 16 novembre 2017.
  105. HCR, [Position regarding the detention of refugee and migrant children in the migration context](#), janvier 2017. Voir aussi la position de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, qui « exprime son opposition sans concession au placement en rétention d'enfants », [Garantir des procédures d'asile conformes aux droits humains](#), Résolution 2555(2024), paragraphe 13.1.
  106. HCR, [The need for effective return systems and the potential role of return hubs](#), mars 2025, page 3.
  107. FRA, [Planned return hubs in third countries: EU fundamental rights law issues](#), document de prise de position, 6 février 2025, paragraphe 46, et [Returning unaccompanied children: fundamental rights considerations](#), 6 septembre 2019.
  108. Commission européenne, [Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un système commun en matière de retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier dans l'Union, et abrogeant la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil, la directive 2001/40/CE du Conseil et la décision 2004/191/CE du Conseil](#), 11 mars 2025.
  109. Voir Cour européenne des droits de l'homme, [Paposhvili c. Belgique \[GC\]](#), requête no 41738/10, arrêt du 13 décembre 2016.
  110. FRA, [Planned return hubs in third countries: EU fundamental rights law issues](#), paragraphe 51, 6 février 2025.
  111. Voir aussi FRA, [Opinion on the recast Return Directive and its fundamental rights implications](#), 11 janvier 2019, page 19 : « Cela [le fait d'envoyer des personnes dans un pays où elles n'ont aucun lien] pose des problèmes majeurs, du point de vue non seulement des droits humains, mais aussi de la durabilité de ces retours ».
  112. Voir Cour européenne des droits de l'homme, [Banković et autres c. Belgique et autres \[GC\]](#), 2001, paragraphes 61, 67, 71 ; et [Catan et autres c. République de Moldova et Russie \[GC\]](#), requêtes nos 43370/04, 8252/05 et 18454/06, arrêt du 19 octobre 2012, paragraphe 104, et les références qui y sont citées.
  113. Voir, par exemple, Cour européenne des droits de l'homme, [Z.A. et autres c. Russie \[GC\]](#), requêtes nos 61411/15, 61420/15, 61427/15 et 3028/16, arrêt du 21 novembre 2019, paragraphes 129-130 (et affaires qu'y sont citées), concernant la juridiction sur les aéroports internationaux.
  114. Voir, en particulier, Commissaire aux droits de l'homme, [Le droit de quitter un pays](#), Document thématique, 2013.
  115. Voir, par exemple, Cour européenne des droits de l'homme, [Ilascu et autres c. Moldova et Russie](#), requête no 48787/99, arrêt du 8 juillet 2004, [El-Masri c. l'ex-République yougoslave de Macédoine \[GC\]](#), requête no 39630/09, arrêt du 13 décembre 2012 ; et [Al-Nashiri c. Pologne](#), requête no 28761/11, arrêt du 24 juillet 2014.
  116. Voir, par exemple, Comité des droits de l'homme des Nations Unies, [Australia responsible for arbitrary detention of asylum seekers in offshore facilities](#), UN Human

Rights Committee finds, 9 janvier 2025. Voir aussi, Guy S. Goodwin-Gill, [The Right to Seek Asylum: Interception at Sea and the Principle of Non-Refoulement](#), *International Journal of Refugee Law*, Volume 23, Issue 3, 1er octobre 2011, pages 443–457.

117. Voir, par exemple, Amnesty International, [Mauritania: “Nobody wants to have anything to do with us”: arrests and collective expulsions of migrants denied entry into Europe](#), 1er juillet 2008 ; et [Spain and Morocco](#):

### Failure to protect the rights of migrants – Ceuta and Melilla one year on, 30 octobre 2006.

118. Inés Fernández-Pontes, [Spain boosts cooperation with ‘key partner’ Mauritania on migration, security](#), Euractiv, 17 juillet 2025. Voir aussi ECRE, [AIDA Country Report on Spain – Update on 2024](#), 5 mai 2025, et Commissaire aux droits de l’homme, [Rapport sur la visite en Espagne du 21 au 25 novembre 2022](#), 10 mai 2023.
119. Voir Agnese Pacciardi and Joakim Berndtsson, [European externalization and security outsourcing in North Africa](#), 2024.
120. Pour une vue d’ensemble, voir Parlement européen, [The EU Approach on Migration in the Mediterranean](#), juin 2021.
121. Voir FRA, [Scope of the principle of non-refoulement in contemporary border management: evolving areas of law](#), 5 décembre 2016.
122. Voir, entre autres sources, Human Rights Watch, [The Impact of Externalization of Migration Controls on the Rights of Asylum Seekers and Other Migrants](#), 6 décembre 2016 ; Amnesty International, [The Human Rights Risks of External Migration Policies](#), 2017, EuroMed Rights, [How EU funds in Türkiye fuel human rights violations & forced deportations](#), 6 novembre 2024 ; International Detention Coalition, [Submission to the UN Special Rapporteur on the human rights of Migrants on Externalisation of Migration and its Impact on the Human Rights of Migrants](#), 25 juin 2025. Voir aussi, Assemblée parlementaire du Conseil de l’Europe, [Conséquences pour les droits de l’homme de la « dimension extérieure » de la politique d’asile et de migration de l’Union européenne : loin des yeux, loin des droits ?](#), Résolution 2228 (2018) ; et European Parliament, Directorate-General for External Policies, [EU External Migration Policy and the Protection of Human Rights, In-depth analysis requested by the DROI subcommittee](#), septembre 2020.
123. Voir, parmi beaucoup d’autres, Human Rights Council: [Report of the Independent Fact-Finding Mission on Libya](#), 27 mars 2023 ; Amnesty International, [Libya : ‘Personne ne te cherchera’ : La détention abusive des personnes réfugiées et migrantes débarquées en Libye](#), 15 juillet 2021, et [Libya’s dark web of collusion: Abuses against Europe-bound refugees and migrants](#), 11 décembre 2017 ; Human Rights Watch, [No Escape from Hell, EU Policies Contribute to Abuse of Migrants in Libya](#), 21 janvier 2019 ; HCR et OIM, [Le HCR et l’OIM plaident pour une résolution urgente de la crise des réfugiés et des migrants bloqués à la frontière entre la Tunisie et la Libye](#), 27 juillet 2023 ; Mark Townsend, [The brutal truth behind Italy’s migrant reduction](#), *The Guardian*, 19 septembre 2024 ; Amnesty International, [Joint Statement: Tunisia is Not a Place of Safety for People Rescued at Sea](#), 4 octobre 2024 ; OHCHR, [Egypt: UN experts condemn expulsions of Eritrean asylum seekers despite risks of torture, arbitrary detention and enforced disappearance](#), 13 avril 2022 ; Mixed Migration Centre, [A conscious coupling: The EU-Egypt ‘strategic and comprehensive partnership’](#), 29 avril 2024 ; Amnesty International, [Egypt: “Handcuffed like dangerous criminals”: Arbitrary detention and forced returns of Sudanese refugees in Egypt](#), 19 juin 2024 ; Solomon, [Egypt: The EU’s unexpected ally against migration](#), 10 janvier 2025.
124. Voir Violeta Moreno-Lax, [Meta-Borders and the Rule of Law: From Externalisation to ‘Responsibilisation’ in Systems of Contactless Control](#), 27 mai 2024.

125. Cour européenne des droits de l'homme, [Ilașcu et autres c. Moldova et Russie](#), 2004, paragraphe 314.
126. *Ibid.*, paragraphe 317. Voir aussi, Cour européenne des droits de l'homme, [Andreou c. Turquie](#), requête no 45653/99, arrêt du 27 octobre 2009.
127. Cour européenne des droits de l'homme, [Hirsi Jamaa et autres c. Italie](#), 2012, paragraphe 74.
128. *Ibid.*, paragraphes 136-38.
129. voir Cour européenne des droits de l'homme, [Ilașcu et autres c. Moldova et Russie](#), 2004.
130. Voir Cour européenne des droits de l'homme, [Al-Skeini et autres c. Royaume-Uni \[GC\]](#), requête no 55721/07, arrêt du 7 juillet 2011.
131. Violeta Moreno-Lax and Mariagiulia Giuffrè, [The Raise of Consensual Containment. From 'Contactless Control' to 'Contactless Responsibility' for Forced Migration Flows](#); in: S. S. Juss (Ed.), *Research Handbook on International Refugee Law*, 27 septembre 2019, pages 82–108.
132. Cour européenne des droits de l'homme, [S.S. et autres c. Italie](#), requête no 21660/18, 2025, paragraphes 91-98.
133. *Ibid.*, paragraphes 100-108.
134. Pour un examen de l'interaction entre le droit de la mer et le droit des droits humains, voir Commissaire aux droits de l'homme, [Sauver des vies. Protéger les droits. Comblent le manque de protection des réfugiés et des migrants en Méditerranée](#), juin 2019.
135. Voir Commissaire aux droits de l'homme, [Un appel de détresse pour les droits de l'homme, des migrants de moins en moins protégés en Méditerranée, rapport de suivi à la recommandation de 2019](#), mars 2021, page 25, qui met en garde les États contre la tentation d'adopter une approche « hyper-juridique » consistant à appliquer certaines règles avec formalisme et à tirer parti des limitations de compétence ou des zones grises des instruments juridiques pertinents afin de se soustraire à leurs responsabilités en matière de respect des droits humains.
136. Cour européenne des droits de l'homme, [S.S. et autres c. Italie](#), 2025, paragraphes 112-113.
137. *Ibidem*, paragraphe 113.
138. Comité des droits de l'homme des Nations Unies, [Constatations adoptées par le Comité au titre de l'article 5 \(par. 4\) du Protocole facultatif, concernant la communication no 3042/2017, A. S. et consorts c. Italie](#), 28 avril 2021.
139. UNHCR, [Submission in the case of S.S. and Others v. Italy](#), 14 novembre 2019.
140. Commission du droit international, [Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite et commentaires y relatifs](#), novembre 2001, page 166, paragraphe 6.
141. Voir, par exemple, Refugee Law Initiative, [Declaration on Externalisation and Asylum](#), 28 juin 2022, page 8.
142. Commission du droit international, [Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite](#), article 16.
143. *Ibid.*, article 17.
144. *Ibid.*, article 30.
145. *Ibid.*, article 31.
146. Concernant le critère de connaissance, et les normes de la Cour à cet égard, voir Cour européenne des droits de l'homme, [M.S.S. c. Belgique et Grèce](#), 2011, et [Hirsi Jamaa et autres c. Italie](#), 2012.

147. Si le pays tiers peut consentir à la coopération, il n'est pas en position de consentir à des violations de ses propres obligations internationales, en particulier si elles concernent les droits des personnes.
148. Commission du droit international, [Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite](#), article 26.
149. Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, [Rapport de la Mission indépendante d'établissement des faits sur la Libye](#), 27 mars 2023.
150. Voir, notamment, OMCT, [Les routes de la torture vol. no 2 : Cartographie des violations subies par les personnes en déplacement en Tunisie](#), 11/23-04/24, 11/23-04/24 ; Human Rights Watch, [Submission to the Universal Periodic Review of Egypt](#), 48th Session, 4th cycle, juillet 2024 ; et Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, [Rapport de la Mission indépendante d'établissement des faits sur la Libye](#), 27 mars 2023.
151. Trente États membres du Conseil de l'Europe (tous membres de l'Union européenne, à l'exception de l'Irlande, de la Norvège, de l'Islande, de la Suisse et du Lichtenstein) sont couverts par le Règlement (UE) 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2019 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes. En outre, comme indiqué ci-après, Frontex intervient dans plusieurs États non membres de l'UE qui sont membres du Conseil de l'Europe.
152. Frontex, [Frontex: Beyond EU borders](#), 2022, page 3.
153. Règlement (UE) 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2019 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant les règlements (UE) no 1052/2013 et (UE) 2016/1624, article 74. Voir aussi Florin Coman-Kund, [The Territorial Expansion of Frontex Operations to Third Countries: On the Recently Concluded Status Agreements in the Western Balkans and Beyond](#), *Verfassungsblog*, 6 février 2020.
154. Règlement (UE) 2019/1896, article 73(1).
155. Commission européenne, [EU strengthens cooperation on migration and border management with Bosnia and Herzegovina](#), 11 juin 2025.
156. Voir Juan Santos Vara, [The Activities of Frontex on the Territory of Third Countries: Outsourcing Border Controls Without Human Rights Limits?](#), *European Papers*, Volume 8, Number 2, 2023, pages 985-1011.
157. Voir Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil. Modèle d'accord sur le statut visé dans le règlement (UE) 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2019 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant les règlements (UE) n° 1052/2013 et (UE) 2016/1624, COM/2021/829 final, 21 décembre 2021 ; et Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil. Modèle d'accord sur le statut, tel que visé à l'article 54, paragraphe 5, du Règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, COM/2016/0747 final, 22 novembre 2016.
158. L'officier aux droits fondamentaux et l'officier adjoint dirigent une équipe d'environ 70 personnes, qui exerce des activités de contrôle permanent, y compris dans les pays tiers, et mène des enquêtes sur les plaintes et les rapports alléguant de violations des droits humains. Ils sont placés sous l'autorité directe du Conseil d'administration, qui n'est toutefois pas habilité à leur donner des instructions. Ils peuvent adresser des recommandations au Conseil d'administration et au directeur exécutif, qui doivent répondre dans un délai de 15 ou 30 jours, selon le degré d'urgence de la question.
159. Voir, par exemple, Mariana Gkliati and Jane Kilpatrick, [Exporting borders: Frontex and the expansion of Fortress Europe in West Africa](#), *Statewatch/Transnational Institute*, juillet 2025.

160. Voir Juan Santos Vara, [The Activities of Frontex on the Territory of Third Countries: Outsourcing Border Controls Without Human Rights Limits?](#), European Papers, Volume 8, Number 2, 2023, page 998.
161. Meijers Committee, [Comment on Frontex's Status Agreements with Senegal and Mauritania](#), CM2307, 7 juin 2023, page 4.
162. Ibid., y compris les sources qui y sont mentionnées.
163. Voir Frontex Consultative Forum, Recommendation on the assessment of fundamental rights implications of Multipurpose Aerial Surveillance in Frontex activities, in: Frontex Consultative Forum, [Tenth Annual Report](#) (2022), Annex III.
164. Mariana Gkliati, [Shaping the Joint Liability Landscape? The Broader Consequences of WS v Frontex for EU Law](#), European Papers, Volume 9, Number 1, 2024, pages 69-86.
165. Voir Commissaire aux droits de l'homme, [La Grèce doit empêcher les refoulements et veiller à ce que des comptes soient rendus pour les violations des droits humains commises aux frontières](#), 6 mai 2025.
166. Règlement (UE) 2019/1896, article 46.
167. Commissaire aux droits de l'homme, [Sauver des vies. Protéger les droits. Comblent le manque de protection des réfugiés et des migrants en Méditerranée](#), juin 2019.
168. Cela a été le cas, par exemple, de l'accord initial conclu entre l'Italie et la Libye le 31 août 2008.
169. Voir, notamment, Violeta Moreno-Lax, [EU constitutional dismantling through strategic informalisation: Soft readmission governance as concerted dis-integration](#), European Law Journal, 30(1-2), 2024, pages 29-50.
170. UK Parliament, House of Lords Library, [UK-Rwanda asylum agreement: Why is it a memorandum of understanding and not a treaty?](#), 26 janvier 2023.
171. L'accord est automatiquement reconduit tous les trois ans, à moins que l'un des deux gouvernements n'en décide autrement. La prochaine reconduction, qui débutera le 2 février 2026, sera automatiquement déclenchée le 2 novembre 2025.
172. Paul James Cardwell and Rachel Dickson, ['Formal informality' in EU external migration governance: the case of mobility partnerships](#); in: Journal of Ethnic and Migration Studies, 49(12), 2023, pages 3121-3139.
173. Voir, par exemple, Commission européenne, [Mémoire d'entente sur un partenariat stratégique et global entre l'Union européenne et la Tunisie](#), 16 juillet 2023.
174. Voir, par exemple, Conseil européen, [Déclaration UE-Turquie](#), 18 mars 2016.
175. Voir, par exemple, Commission européenne, le [Plan d'action conjoint de La Valette](#), adopté lors du Sommet de La Valette les 11 et 12 novembre 2015. Voir aussi [Conclusions du Conseil européen](#), 22 octobre 2021, paragraphe 15.
176. L'Union européenne et ses États membres ont conjointement établi des partenariats pour la mobilité avec des pays voisins tels que la Moldova, la Géorgie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan par le biais de déclarations communes non contraignantes. Ces partenariats servent de cadres stratégiques pour orienter le futur dialogue politique et juridique sur la mobilité et le développement au sein de l'Approche globale de l'UE sur la question des migrations. Ils offrent généralement la perspective de voies de migration légales en échange d'une coopération visant à réduire les migrations irrégulières. Voir Andrea Ott, [Informalization of EU Bilateral Instruments: Categorization, Contestation, and Challenges](#); in: Yearbook of European Law, Volume 39, Number 1, 2020, pages 569-601.

177. Voir, par exemple, Commission européenne, [Déclaration conjointe Mauritanie-UE](#), 8 mars 2024.
178. Voir Conseil européen, [Conclusions du Conseil européen](#), 24 et 25 juin 2021.
179. Médiateur européen, [Décision sur la manière dont la Commission européenne entend garantir le respect des droits de l'homme dans le cadre du protocole d'accord UE-Tunisie \(OI/2/2024/MHZ\)](#), 12 avril 2024. Voir aussi Andrea Ott, [Informalization of EU Bilateral Instruments: Categorization, Contestation, and Challenges](#), 2020, pages 569–601.
180. Eva Kassoti and Narin Idriz (eds.), [The Informalisation of the EU's External Action in the Field of Migration and Asylum](#), 2022.
181. Voir, par exemple, [European Parliament, Directorate-General for External Policies, EU External Migration Policy and the Protection of Human Rights, In-depth analysis requested by the DROI subcommittee](#), septembre 2020.
182. International Law Commission, [Draft Articles on the Responsibility of International Organizations](#), UN Doc A/66/10, 2011.
183. Médiateur européen, [Comment la Commission européenne entend garantir le respect des droits de l'homme dans le cadre du protocole d'accord UE-Tunisie, OI/2/2024/MHZ](#), 21 octobre 2024.
184. Voir, par exemple, Lorne Cook, [Auditors say it's hard to tell how Turkey is using EU refugee funds. Some officials aren't helpful](#), 24 avril 2024.
185. Juan Santos Vara, [The Activities of Frontex on the Territory of Third Countries: Outsourcing Border Controls Without Human Rights Limits?](#); in: [European Papers](#), Volume 8, Number 2, 2023, page 999.
186. Voir Commission européenne, [Mémorandum d'entente sur un partenariat stratégique et global entre l'Union européenne et la Tunisie](#), 16 juillet 2023, et [Joint Declaration on the Strategic and Comprehensive Partnership between The Arab Republic Of Egypt and the European Union](#), 17 mars 2024.
187. Commissaire aux droits de l'homme, [Un appel de détresse pour les droits de l'homme. Des migrants de moins en moins protégés en Méditerranée](#), mars 2021, chapitre 4.
188. Par exemple, l'accord entre l'Italie et l'Albanie étend la juridiction italienne, ce qui permet aux personnes transférées en Albanie de demander réparation auprès des autorités italiennes. Cependant, comme mentionné précédemment, de graves préoccupations demeurent concernant l'accès à une assistance juridique adéquate et aux voies de recours judiciaires, et le contrôle indépendant des conditions de rétention, compte tenu, en particulier des problèmes amplement constatés dans les centres de rétention sur le territoire italien. Voir Comité pour la prévention de la torture, [Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment \(CPT\)](#), 13 décembre 2024.
189. Médiateur européen, [Comment la Commission européenne entend garantir le respect des droits de l'homme dans le cadre du protocole d'accord UE-Tunisie, OI/2/2024/MHZ](#), 21 octobre 2024.
190. Règlement (UE) 2021/947 du 9 juin 2021 établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale — Europe dans le monde, voir Médiateur européen, [Comment la Commission européenne entend garantir le respect des droits de l'homme dans le cadre du protocole d'accord UE-Tunisie, OI/2/2024/MHZ](#), 21 octobre 2024, paragraphe 27. Voir aussi Règlement (UE, Euratom) 2020/2092 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union ; et

Règlement (UE) 2021/1060 du 24 juin 2021 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion, au Fonds pour une transition juste et au Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture, et établissant les règles financières applicables à ces Fonds et au Fonds «Asile, migration et intégration», au Fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas.

191. Médiateur européen, [Comment la Commission européenne entend garantir le respect des droits de l'homme dans le cadre du protocole d'accord UE-Tunisie, OI/2/2024/MHZ](#), 21 octobre 2024.
192. Concernant l'obligation incombant aux États de faire tout ce qui est en leur pouvoir pour faciliter l'accès des organes de suivi aux lieux de privation de liberté, y compris aux lieux sur lesquels ils n'exercent pas de contrôle effectif, voir Sous-Comité pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, [Observation générale no 1 \(2024\) relative à l'article 4 du Protocole facultatif \(lieux de privation de liberté\)](#), paragraphes 38 et 39.
193. Voir Commissaire aux droits de l'homme, [Repoussés au-delà des limites : Quatre domaines d'action urgente pour faire cesser les violations des droits de l'homme aux frontières de l'Europe](#), avril 2022.
194. Voir, par exemple, Comité pour la prévention de la torture, [Fiche thématique « Rétention des migrants »](#), mars 2017. Voir aussi FRA, [Criminal detention conditions in the European Union: rules and reality](#), 2019.
195. Par exemple, étant donné que l'Italie exploite des centres de rétention situés en Albanie, cette dernière, en permettant que son territoire soit utilisé à cette fin, a également la responsabilité de veiller à ce que les mesures nécessaires soient adoptées et mises en œuvre conformément aux obligations y afférentes en matière de droits humains.
196. Comité contre la torture, [Neuvième rapport annuel du Sous-Comité pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, Annexe : Compilation des avis formulés par le Sous-Comité en réponse aux demandes des mécanismes nationaux de prévention, CAT/C/57/4](#), 22 mars 2016, paragraphes 26-31. Voir aussi Sivilombudet (médiateur norvégien), [The UN Subcommittee on Prevention of Torture \(SPT\) has issued an opinion on cross-border monitoring](#), 2 mars 2015.
197. FRA, [Monitoring fundamental rights during screening and the asylum border procedure – A guide on national independent mechanisms](#), 19 septembre 2024.
198. FRA, [Guidance on investigating alleged ill-treatment at borders](#), 30 juillet 2024.
199. Voir, par exemple, Commissaire aux droits de l'homme, [La Grèce doit empêcher les refoulements et veiller à ce que des comptes soient rendus pour les violations des droits humains commises aux frontières](#), 6 mai 2025.
200. Cela a déjà été reconnu dans la Convention relative au statut des réfugiés, dont l'article 31 traite précisément de la non-application de sanctions pénales aux réfugiés du fait de leur entrée irrégulière.
201. UN Special Rapporteur on the human rights of migrants, [States must protect migrants from going missing, becoming victims of enforced disappearance and unlawful killings](#), 18 décembre 2024 ; Amnesty International, [The Human Rights Risks of External Migration Policies](#), 2017, page 6. Voir aussi Franziska Grillmeier, Katy Fallon, Vincent Haiges, [Disappeared in the desert: Bodies lie in the sand in Niger while Europe pours millions into blocking migration route](#), The Guardian, 15 juin 2023.
202. Judith Kohlenberger, [Migration Policy: European Union Increasingly Outsources Responsibility for Asylum](#), 15 octobre 2024.

203. Oxfam, [The EU Trust Fund for Africa: Trapped between aid policy and migration politics](#), 30 janvier 2020.





Le Commissaire aux droits de l'homme est une instance non judiciaire, indépendante et impartiale, créée en 1999 par le Conseil de l'Europe. Sa mission est de promouvoir la sensibilisation aux droits humains et leur respect dans les États membres.

Ses activités s'articulent autour de trois grands axes étroitement liés :

- des visites dans les pays et un dialogue avec les autorités nationales et la société civile,
- un travail thématique et de conseil sur la mise en oeuvre systématique des droits humains, et
- des activités de sensibilisation.

Le Commissaire actuel, Michael O'Flaherty, a pris ses fonctions en avril 2024. Il a succédé à Dunja Mijatović (2018-2024), Nils Muižnieks (2012-2018), Thomas Hammarberg (2006-2012) et Álvaro Gil-Robles (1999-2006).



[www.commissioner.coe.int](http://www.commissioner.coe.int)

FRA

[www.coe.int](http://www.coe.int)

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il comprend 46 États membres, dont l'ensemble des membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en oeuvre de la Convention dans les États membres.



COMMISSIONER  
FOR HUMAN RIGHTS

COMMISSAIRE AUX  
DROITS DE L'HOMME

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE