

CommHR(2026)13
Original : anglais

Les politiques d'externalisation de la gestion de l'asile et des migrations
Sous-Commission « droits de l'homme » du Parlement européen (DROI)

Remarques liminaires de Michael O'Flaherty,
Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe

Bruxelles (Belgique), 24 février 2026

Monsieur le Président,

Mesdames et messieurs,

Je vous remercie de m'avoir invité à dialoguer avec vous aujourd'hui.

Les migrations sont un phénomène aussi ancien que l'humanité et les gens continuent à migrer principalement par des moyens réguliers, à demander l'asile généralement dans leur région d'origine et à retourner volontairement chez eux lorsqu'ils n'ont plus le droit de rester ailleurs. La preuve en est que, d'après les données de la Commission européenne, chaque année, seules environ 4,5 % des personnes qui cherchent à émigrer dans l'Union européenne (à l'exclusion des Ukrainiens) sont susceptibles d'être renvoyées dans leur pays d'origine. Pourtant, on insiste beaucoup sur la prétendue nécessité d'apporter des réponses « musclées » et de dissuader les gens de venir en Europe, qui sert à justifier des pratiques - souvent qualifiées de « solutions innovantes » - consistant à légaliser des mesures précédemment illégales ou à déléguer à d'autres pays les fonctions de gestion de l'asile et des migrations.

Et le fait est que de telles solutions existent déjà ou sont en cours d'élaboration dans le cadre de plusieurs projets juridiques et politiques de l'UE. Nombre d'entre elles sont bien résumées dans la communication de la Commission européenne datée du 29 janvier dernier, qui rappelle que toutes les actions des États membres et de l'Union elle-même doivent être pleinement conformes au droit de l'UE et au droit international applicables.

Pour aider les États, et l'UE, à honorer cet engagement, j'ai publié en septembre dernier un rapport examinant trois formes de « solutions innovantes », qui consistent toutes à externaliser la gestion de l'asile et des migrations : les procédures d'asile externalisées, les procédures de retour externalisées et l'externalisation de la gestion des frontières.

J'ai étudié les pratiques de pays européens et d'autres pays du monde. Ce faisant, j'ai constaté que peu de pratiques actuelles sont réellement « innovantes ». En effet, elles s'inscrivent dans le prolongement de nombreuses expériences antérieures : par exemple, celle de l'Australie avec Nauru et la Papouasie-Nouvelle-Guinée, celle des États-Unis avec la baie de Guantanamo, ou celle d'Israël avec le Rwanda.

Ma principale conclusion est que tous ces domaines de coopération comportent de nombreux risques pour les droits humains. Chaque fois que des initiatives d'externalisation ont été mises en œuvre, de graves violations des droits humains ont été documentées.

Les modes d'externalisation qui sont en cours d'élaboration risquent d'avoir des effets préjudiciables de grande ampleur, qui peuvent aller de la diminution des garanties procédurales à la mise en place de mesures susceptibles d'exposer les personnes à de mauvais traitements ou à une détention arbitraire. Cela ne signifie pas qu'une telle coopération extérieure n'est jamais possible, mais nous devons faire face aux risques en gardant les yeux grands ouverts.

Passons maintenant en revue les trois aspects de l'externalisation que j'ai mentionnés.

Premièrement, les procédures d'asile externalisées. Je distingue deux modèles : le cas où ces procédures sont mises en œuvre par les autorités du pays dans lequel les personnes demandeuses d'asile sont transférées ; et le cas où ces procédures, quoique mises en œuvre à l'étranger, continuent à relever de la compétence de l'État qui externalise. Ces deux formes d'externalisation présentent de nombreux risques pour les droits humains et, selon le HCR, devraient être exceptionnelles. Qui plus est, les pratiques destinées à remplacer l'asile territorial sont illégales si elles entraînent un transfert de responsabilité ou si elles ne s'accompagnent pas de garanties adéquates en matière de droits humains. En théorie, le second modèle pourrait atténuer certains de ces dangers, mais des violations risquent toujours de se produire, car en pratique l'application extraterritoriale de garanties - pensez à l'accès à un recours judiciaire – se heurte à des difficultés presque insurmontables.

Deuxièmement, les procédures de retour externalisées. Je veux parler en particulier des « centres de retour » (*return hub*). Ils suscitent de graves préoccupations en matière de droits humains, principalement lorsque l'État qui procède au renvoi ne prend pas suffisamment en considération les risques individuels dans le pays où se trouve le « centre de retour », en termes de respect des droits humains et de la dignité humaine, par exemple. Il existe également un risque évident que les personnes renvoyées soient laissées dans une situation d'incertitude prolongée.

Troisièmement, l'externalisation de la gestion des frontières. Ce qui me préoccupe ici, ce sont les situations dans lesquelles des États aident un autre État (en mettant à sa disposition du matériel, des formations ou un soutien financier, par exemple), lorsque cette aide est susceptible d'entraîner de graves violations des droits humains. Pensez, par exemple, à la Libye, qui, équipée de vedettes rapides et bénéficiant de matériel et de renseignements européens, attaque les migrants en mer et les soumet ensuite à la torture sur la terre ferme. Je sais que le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme présentera prochainement un nouveau rapport sur cette question, ce dont je me réjouis.

Concernant les différents contextes et domaines à risque, j'ai formulé, à la fin de mon rapport, un certain nombre de recommandations.

Premièrement, je recommande aux États d'adopter une approche préventive. En d'autres termes, ils devraient accorder une attention particulière aux droits humains dès le tout début. Ils pourraient notamment évaluer en toute transparence les risques pour les droits humains et assortir cette évaluation d'une stratégie adéquate d'atténuation des risques.

Deuxièmement, les États devraient respecter scrupuleusement des principes juridiques clairs, tels que l'interdiction du refoulement et de la torture, le respect des droits de l'enfant et la stricte limitation du recours à la privation de liberté.

Troisièmement, toutes les mesures d'externalisation devraient reposer sur des accords juridiquement contraignants prévoyant des garanties solides, sur la base desquelles des initiatives spécifiques d'externalisation puissent être contestées. En outre, les stratégies d'externalisation devraient absolument éviter de transférer la responsabilité à l'État d'accueil.

Enfin, les États devraient développer des mécanismes adéquats de transparence, de suivi et de responsabilité.

Pour conclure, permettez-moi de faire deux remarques.

La première est une invitation à ne pas perdre de vue la situation dans son ensemble : la migration est un domaine, une passerelle, à travers laquelle l'État de droit peut être érodé. Alors que les États cherchent des solutions innovantes, leur regard se tourne actuellement vers la Convention européenne des droits de l'homme et la pratique de la Cour de Strasbourg. Je demande instamment aux États de faire preuve d'une grande prudence, compte tenu des risques qu'ils prennent en empruntant cette voie.

Ma seconde remarque est une invitation à ne pas oublier de réfléchir à nos propres pratiques, tandis que nous dénonçons l'application abusive des contrôles migratoires de l'autre côté de l'Atlantique. Nous devons faire une pause et nous demander si les lois, les politiques et les pratiques que nous introduisons en Europe sont conformes à nos obligations en matière de droits humains et respectent la dignité des personnes auxquelles elles s'appliquent.

Je vous remercie pour votre attention et me réjouis de répondre à vos questions. Merci.