UN Special Rapporteur on the human rights of migrants

Call for input: Externalization of migration governance–new trends and specific aspects

« L'externalisation de l'asile : la fin annoncée de l'accès à l'asile dans les pays externalisant »

Par Baptiste Jouzier
Chercheur postdoctoral, Faculté de droit, Université McGill
Chargé de cours, Faculté de droit, Université Laval
Docteur en droit, Université Laval et Université Grenoble Alpes

1er décembre 2025

I. Introduction

1. Cette contribution propose de revenir sur l'un des sous-phénomènes de l'externalisation de la gouvernance des migrations[1], déjà ciblé dans le premier rapport du Rapporteur spécial sur les droits humains des migrants consacré à l'externalisation[2] : celui du traitement extraterritorial des demandes d'asile, ou de l'externalisation de l'asile. Suivant la définition du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) : « En droit d'asile, le terme "externalisation" désigne les propositions qui refusent aux demandeurs d'asile l'accès à la procédure d'asile. Au lieu de cela, ces personnes sont renvoyées vers des pays tiers, où elles sont transférées de force[3]. » L'externalisation de l'asile comprend donc deux volets juridiques fondamentaux : un volet interne, négatif, visant à empêcher l'accès aux procédures d'asile ou de protection subsidiaire; un volet externe, positif, visant à réaliser les conditions d'un transfert des individus en recherche de protection vers un État tiers. Cette contribution est centrée sur le volet interne de l'externalisation de l'asile, c'est-à-dire sur les *lois et règlements des États externalisant mettant en place les règles d'irrecevabilité des demandes d'asile dans le cadre de l'externalisation*[4].

2. La contribution est matériellement limitée aux cas de l'Australie, du Canada et du Royaume-Uni, avec une brève référence à l'actualité des États-Unis et de l'Union européenne (UE) – d'autres cas d'étude auraient pu être utilement mobilisés. **Elle souligne la réalisation progressive, par le droit, des conditions de la fin de l'accès à la protection internationale dans les pays du Nord global**[5]. De façon incidente, ce mouvement semble entrainer une dynamique inquiétante de remise en question du cadre international de protection des droits de la personne et des réfugiés.

II. La généralisation de l'irrecevabilité des demandes de protection dans les pays du Nord global

3. La généralisation du recours à l'externalisation de l'asile dans les pays du Nord global entraine un mouvement d'extension de l'irrecevabilité des demandes de protection internationale. **En Australie**, la mise en place de la « *Pacific Solution* », au tournant des années 2000, fait figure de précurseur des politiques d'externalisation de l'asile[6]. Progressivement renforcées, les règles d'irrecevabilité des demandes de protection s'étendent, depuis 2013, à toutes les personnes arrivant

[1] Salvatore Fabio Nicolosi, « Externalisation of Migration Controls: A Taxonomy of Practices and Their Implications in International and European Law » (2024) 71:1 Nethl. Intl. L. Rev 1, p. 6.
[2] A/80/302, para. 12–16.
[3] HCR, « Fiche d'information du HCR. Externalisation des obligations en matière d'asile », avril 2023, en ligne : www.unhcr.org/wp-content/uploads/sites/27/2023/04/20230412_Externalisation_Fiche-dinformation-HCR.pdf (consulté le 9 décembre 2025).
[4] La contribution étant essentiellement centrée sur les cadres juridiques et les perspectives des États externalisant du Nord global, elle sera utilement complétée par des contributions proposant des perspectives alternatives.
[5] Le risque n'est pas nouveau, et a déjà été largement soulevé par la littérature. Voir, parmi de nombreux autres : Andrew I. Schoenholtz, Jaya Ramji-Nogales et Philip G. Schrag, *The End of Asylum*, Washington (DC), Georgetown University Press, 2021 ; Catherine Teitgen-Colly, « Le défi international des migrations forcées » dans Christophe Jaffrelot et Christian Lequesne, dir, *L'enjeu mondial. Les migrations*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009, 123, pp. 126-130; James C. Hathaway et R. Alexander Neve, « Making International Refugee Law Relevant Again: A Proposal for Collectivized and Solution-Oriented Protection » (1997) 10 Harv Hum Rts J 115.
[6] Ayelet Shachar, « Instruments of Evasion: The Global Dispersion of Rights-Restricting Migration Policies » (2022) 110:3 Cal. L. Rev. 967, pp. 989-991. https://dx.doi.org/10.15779/Z381C1TG73.

irrégulièrement sur le territoire australien[7]. Les articles 91C à 91D du *Migration Act 1958* organisent l'impossibilité pour toute personne pouvant être rattachée à un pays tiers sûr de déposer des demandes de protection[8]. Ce rattachement cible virtuellement tous les ressortissants de pays tiers, puisque le lien de connexion minimal exigé par la loi australienne peut-être établi dès lors que « *the person has a right to enter and reside in the country (however that right arose or is expressed)*[9] ». Ce « droit d'entrer et de résider » dans le pays tiers *sûr* – c'est-à-dire essentiellement respectant les normes du droit international des droits de la personne au regard de la personne à renvoyer, au regard de la loi australienne – peut être garanti par la conclusion d'un accord avec le pays tiers, permettant ainsi l'établissement d'un « lien de connexion » purement fictif touchant potentiellement tous les ressortissants de pays tiers. **La conjonction de ces règles d'irrecevabilités avec les mesures visant à empêcher l'accès au territoire australien crée les conditions d'une suppression *de facto* de l'accès à l'asile sur le territoire australien.**

4. Au Canada, le recours à l'externalisation de l'asile pour limiter la recevabilité des demandes d'asile déposées sur le territoire canadien s'est progressivement renforcé. La notion de tiers pays sûrs a été intégrée au droit canadien en 1989, l'article 101(1) (e) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR) instaurant l'irrecevabilité des demandes d'asile lorsque les demandeurs d'asile sont arrivés « directement ou indirectement, d'un pays désigné par règlement »[10]. La disposition est demeurée essentiellement théorique jusqu'en 2004, date à laquelle est entrée en vigueur l'Entente sur les tiers pays sûr (ETPS)[11], conclue avec les États-Unis. Le *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés* (RIPR) a alors été modifié pour prévoir, en son article 159.2, la désignation des États-Unis comme pays tiers sûr[12], créant une irrecevabilité limitée aux personnes entrant au Canada par des points d'entrée officiels, permettant son contournement par l'entrée à un point d'entrée officieux[13]. L'irrecevabilité s'est ensuite étendue, avec la conclusion d'un protocole additionnel à l'ETPS, en 2022[14]. Elle vise désormais également le « demandeur qui entre au Canada par la frontière terrestre canado-américaine […] à un endroit autre qu'un point d'entrée, et fait une demande d'asile moins de quatorze jours après son entrée au Canada »[15]. La limite de quatorze jours sera supprimée si l'un des projets de loi C-2 ou C-12, actuellement discutés, entre en vigueur dans sa forme actuelle[16]. Cela viendrait compléter la fermeture de la frontière, en

---

[7] *Ibid.*
[8] *Migration Act 1958* (Australie), Compilation No. 165, art. 91C à 91E.
[9] *Ibid.*, 91D (2) (b).
[10] *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (Canada), L.C. 2001, c. 27, art. 101 (1) (e).
[11] *Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique pour la coopération en matière d'examen des demandes de statut de réfugiés présentées par des ressortissants de pays tiers*, 5 décembre 2002, R.T. Can. 2004 n° 2 (entré en vigueur le 29 décembre 2004) (ci-après « ETPS »).
[12] *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés* (Canada), DORS/2002-227, art. 159.3 [*RIPR* (Canada)].
[13] *Ibid.*, art. 159.4 (1) (a) [*tel qu'en vigueur entre le 22 mars 2006 et le 24 mars 2022*].
[14] *Protocole additionnel à l'Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique pour la coopération en matière d'examen des demandes de statut de réfugié présentées par des ressortissants de pays tiers*, 15 avril 2022, R.T. Can. 2023 n° 3 (entré en vigueur le 25 mars 2023).
[15] *RIPR* (Canada), *supra* note 12, art. 159.4 (1.1).
[16] PL C-2, *Loi concernant certaines mesures liées à la sécurité de la frontière entre le Canada et les États-Unis et d'autres mesures connexes liées à la sécurité*, 1re sess, 45e lég., 2025, art. 78 (1) (première lecture le 3 juin 2025); PL C-12, *Loi concernant certaines mesures liées à la sécurité de la frontière canadienne et à l'intégrité du système d'immigration canadien et d'autres mesures connexes liées à la sécurité*, 1re sess, 75e lég., 2025, art. 73 (1) (tel que modifié par le comité le 2 décembre 2025).

dehors des quelques exceptions. **Au Canada, les règles d'irrecevabilité projetées mettraient en place une impossibilité presque totale d'atteindre le territoire canadien pour déposer une demande de protection**.

5. Au Royaume-Uni, l'irrecevabilité des demandes de protection internationale dans le cadre de l'externalisation est prévue par deux lois distinctes, le *Nationality, Immigration and Asylum Act 2002* et l'*Illegal Migration Act 2023*[17]. Le *Nationality, Immigration and Asylum Act 2002* a été modifié à la suite du Brexit[18], qui a fait perdre au Royaume-Uni le bénéfice de l'application du Règlement Dublin III[19]. Il met en place les conditions classiques d'une irrecevabilité des demandes de protection internationale pour les demandeurs ayant une connexion avec un pays tiers sûr, celle-ci pouvant être établie notamment par le transit sur le territoire de l'État tiers[20]. Si cette irrecevabilité est longtemps restée essentiellement théorique, en l'absence d'accord négocié avec l'UE ou ses États membres pour l'admission des personnes en recherche de protection, la récente conclusion avec la France de l'*Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif à la prévention des traversées périlleuses*[21] crée désormais les conditions d'un renvoi systématique de toutes les personnes en recherche de protection en provenance de France – ce qui pourrait conduire à une suspension de la possibilité concrète d'entrer au Royaume-Uni pour demander l'asile, au regard de la géographie britannique. L'*Illegal Migration Act 2023*, adopté afin de s'affranchir de la nécessaire collaboration avec les pays européens, signale une extension manifeste des règles d'irrecevabilité, posant les bases d'un nouveau modèle, similaire à la *Pacific Solution* australienne. La nouvelle loi met en place une irrecevabilité des demandes de protection pour toute personne entrée irrégulièrement sur le territoire et ne venant pas *directement* d'un pays dans lequel sa vie serait menacée[22] – cas difficilement envisageable au regard de la géographie britannique et des mesures d'externalisation du contrôle migratoire. L'établissement d'un lien de connexion avec un pays tiers sûr n'est plus nécessaire, puisque la personne peut être renvoyée vers un « pays de renvoi » (« *country or territory to which a person may be removed* ») à partir du moment où « *there is reason to believe [they] will be admitted* »[23]. Cette loi a été adoptée dans le cadre de la mise en place de la politique d'externalisation vers le Rwanda[24]. La politique ayant été pour l'instant abandonnée, à la suite d'une

[17] *Nationality, Immigration and Asylum Act 2002* (Royaume-Uni), c. 41, Section 80B (1); *Illegal Migration Act 2023* (Royaume-Uni), c. 37, Sections 2 et 5 (2).
[18] *Nationality and Borders Act 2022* (Royaume-Uni), c. 36, art. 16.
[19] *Règlement (UE) n ° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte)* (UE), [2013] JO, L. 180/31, art. 7 à 15.
[20] *Nationality, Immigration and Asylum Act 2002* (Royaume-Uni), *supra* note 17, Section 80C.
[21] *Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif à la prévention des traversées périlleuses*, 30 juillet 2025, NOR : EAEJ2522939D (entré en vigueur le 6 août 2025). Pour une présentation succincte de l'accord, voir : Serge Slama, « "One in, one out" : les périls juridiques de l'Accord franco-britannique relatif à la prévention des traversées périlleuses de la Manche » (2 octobre 2025), *Dalloz actualité*, en ligne : https://www.dalloz-actualite.fr/flash/one-one-out-perils-juridiques-de-l-accord-franco-britannique-relatif-prevention-des-traversees (consulté le 10 décembre 2025)..
[22] *Illegal Migration Act 2023* (Royaume-Uni), *supra* note 17, Section 2.
[23] *Ibid.*, Section 6 (3) (d).
[24] *Memorandum of Understanding between the government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the government of the Republic of Rwanda for the provision of an asylum partnership arrangement*, 13

invalidation par la Cour suprême britannique[25], puis d'une alternance politique, ces dispositions de l'*Illegal Migration Act 2023* ne sont actuellement pas en vigueur. Elles pourraient toutefois mettre en place les conditions d'une irrecevabilité presque complète des demandes de protection internationale, et d'un renvoi vers un pays tiers en l'absence de tout lien de connexion. **Depuis 2022, le droit britannique a donc progressivement été modifié pour prévoir les conditions d'une irrecevabilité presque complète des demandes de protection internationale, dans le cadre de sa multiplication des tentatives d'externalisation de l'asile.**

6. Un mouvement similaire d'extension du recours à la notion de pays tiers sûr et aux règles d'irrecevabilité a été ou peut être constaté tant aux États-Unis que dans le cadre de l'UE. **Aux États-Unis**, un mouvement de fermeture complète de l'accès à l'asile depuis la Frontière sud est rapporté. Le premier mouvement, entamé en 2017[26], parait aujourd'hui presque complété, essentiellement par un recours à des actes administratifs et circulaires[27]. **Au niveau de l'UE**, une extension du recours à la notion de pays tiers sûr, qui permettrait la mise en place d'un modèle proche de la *Pacific Solution* australienne, est en cours d'adoption. La *Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le Règlement (UE) 2024/1348 en ce qui concerne l'application du concept de «pays tiers sûr»*[28], adoptée par la Commission européenne le 20 mai 2025, a été validée dans ses grandes lignes par une orientation générale du Conseil de l'UE arrêtée le 8 décembre 2025; elle va être maintenant discutée devant le Parlement européen[29]. La condition de l'établissement d'un « lien de connexion » pour appliquer le concept de pays tiers sûr ne serait plus qu'alternative. Aux termes de l'orientation générale arrête par le Conseil, le concept pourra également être appliqué s'il existe « un accord ou un arrangement conclu entre l'Union, un ou plusieurs États membres ou un ou plusieurs États membres et des pays tiers, d'une part, et le pays tiers en question, d'autre part, imposant d'examiner le bien-fondé de toute demande de protection effective présenté dans le pays tiers par les demandeurs couverts par cet accord ou par cet arrangement »[30], sur les modèles australien et britannique.

---

avril 2022; *Agreement between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Govern ment of the Republic of Rwanda for the Provision of an Asylum Partnership to Strengthen Shared International Com mitments on the Protection of Refugees and Migrants*, 5 décembre 2023, U.K.T.S. n° 20/2024 (entré en vigueur le 25 avril 2024). Pour une présentation succincte de ces accords, voir : Florian Aumond, « Royaume Uni – Rwanda. Accord du 14 avril 2022 portant partenariat sur l'asile » (2022), Chronique des faits internationaux, 126 RGDIP 541; Baptiste Jouzier, « Royaume-Uni – Rwanda. Accord du 5 décembre 2023 portant partenariat sur l'asile » (2024), Chronique des faits internationaux, 128 RGDIP 383.

[25] *R (on the application of AAA (Syria) and others) (Respondents/Cross Appellants) v Secretary of State for the Home Department (Appellant/Cross Respondent)*, [2023] U.K.S.C. 42 (RU CS).

[26] Schoenholtz, Ramji-Nogales et Schrag, *supra* note 5.

[27] Jaya Ramji-Nogales, « The Trump Administration's Unprecedented Violations of the Non-Refoulement Principle » (2025) 119:4 AJIL 758, pp. 759-761. https://doi.org/10.1017/ajil.2025.10113.

[28] *Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le Règlement (UE) 2024/1348 en ce qui concerne l'application du concept de «pays tiers sûr»* (UE, Commission européenne), COM/2025/259 final.

[29] UE, « Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant le règlement (UE) 2024/1348 en ce qui concerne l'application du concept de "pays tiers sûr" », *EU Law Tracker*, en ligne : https://law-tracker.europa.eu/procedure/2025_132?lang=fr (consulté le 10 décembre 2025).

[30] Secrétariat général du Conseil, *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2024/1348 en ce qui concerne l'application du concept de "pays tiers sûr" - Orientation générale*, 2025/0132 (COD), 16539/25, art. 1er (1) (a), p. 12.

7. Si ces différentes législations et règlementations comportent d'importantes nuances et variations, leur mise en dialogue permet de dépasser le constat premier de l'extension du recours aux politiques d'externalisation de l'asile pour souligner la **réalité d'une fermeture de plus en plus complète des possibilités d'accéder à un statut de protection internationale sur le territoire de nombreux États du Nord global**, en dehors des quelques exceptions fondées sur des liens préexistants ou des politiques de réinstallation. En sus des dispositions déjà en vigueur, les cas canadien, britannique et de l'UE illustrent une extension à venir de l'irrecevabilité.

III. Le risque d'une érosion incidente des standards du droit international des droits de la personne et du droit international des réfugiés

8. La généralisation de l'irrecevabilité des demandes de protection porte les risques d'une contradiction avec les normes du droit international des droits de la personne et du droit international des réfugiés. Le risque de confrontation avec le principe de non-refoulement est notamment important[31]. Un mouvement de remise en cause de ces cadres de protection semble alors accompagner, de façon incidente, la généralisation du recours aux règles d'irrecevabilité des demandes d'asile.

9. Récemment, des tentatives de remises en cause directes du principe de non-refoulement, tel que garanti par le droit international des droits de la personne, et du cadre de protection des réfugiés, prévu par la Convention de Genève de 1951 et son protocole additionnel[32], ont ainsi vu le jour, dans un objectif affiché de diminuer les standards internationaux de protection applicables. Il faudra ainsi suivre avec attention la tentative de plusieurs États européens d'infléchir la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de politiques migratoires[33], qui amènera à l'adoption d'une déclaration politique par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe[34], ses effets concrets restant à voir. Il conviendra également de suivre la tentative américaine d'amorcer un mouvement international « pour revoir le système d'asile du XXI^{e} siècle »[35], amorcée lors de la 80^{e} session de l'Assemblée générale des Nations Unies, qui remet notamment en question la pertinence du cadre de protection pour faire face aux enjeux migratoires contemporains.

---

[31] HCR, « Fiche d'information du HCR. Externalisation des obligations en matière d'asile », *supra* note 3.

[32] *Convention relative au statut des réfugiés*, 28 juillet 1951, 189 RTNU 137; *Protocole relatif au statut des réfugiés*, 31 janvier 1967, 606 R.T.N.U. 267.

[33] Gouvernement italien, Présidence du Conseil des Ministres, Lettera aperta (Prime Minister of Denmark, President of the Council of Ministers of the Italian Republic, Federal Chancellor of Austria, Prime Minister of Belgium, Prime Minister of the Czech Republic, Prime Minister of Estonia, Prime Minister of Latvia, President of the Republic of Lithuania, Prime Minister of the Republic of Poland), 22 mai 2025, en ligne : https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Lettera_aperta_22052025.pdf (consulté le 11 décembre 2025); Gouvernement du Royaume-Uni, Ministère de la Justice, communiqué de presse, « Joint Statement to the Conference of Ministers of Justice of the Council of Europe » (10 décembre 2025), en ligne : https://www.gov.uk/government/news/joint-statement-to-the-conference-of-ministers-of-justice-of-the-council-of-europe (consulté le 11 décembre 2025).

[34] Conseil de l'Europe, Conférence ministérielle informelle, 10 décembre 2025, Conclusions, en ligne : https://rm.coe.int/conference-ministerielle-informelle-10-decembre-2025-conclusions/488029b844 (consulté le 11 décembre 2025).

[35] U.S. Department of State, communiqué de presse, « Deputy Secretary of State Christopher Landau at the Panel "The Global Refugee and Asylum System: What Went Wrong and How to Fix It" » (25 septembre 2025), en ligne : https://www.state.gov/releases/office-of-the-spokesperson/2025/09/deputy-secretary-of-state-christopher-landau-at-the-panel-global-refugee-asylum-system-what-went-wrong-and-how-to-fix-it/ (consulté le 11 décembre 2025) (notre traduction).