Faculté des sciences économiques,
sociales, politiques et de communication
École des sciences politiques et sociales (PSAD)

L'externalisation de la politique d'asile de l'Union européenne : opportunité ou opportunisme ?

Une lecture des intérêts croisés des institutions européennes, des États membres, des pays tiers partenaires et des ONG

Auteur : Nayani Musaddaq **NOMA 22612201**
Promotrice : Professeure Sylvie Sarolea
Lectrice : Lisa Di Giacomo (doctorante)

Master de spécialisation en
action humanitaire internationale

Année académique 2025-2026

Note déontologique – Usage de l'IA

Je déclare sur l'honneur que ce mémoire a été écrit de ma plume, sans avoir sollicité d'aide extérieure illicite, qu'il n'est pas la reprise d'un travail présenté dans une autre institution pour évaluation, et qu'il n'a jamais été publié, en tout ou en partie. Toutes les informations (idées, phrases, graphes, cartes, tableaux, …) empruntées ou faisant référence à des sources primaires ou secondaires sont référencées adéquatement selon la méthode universitaire en vigueur.

Si j'ai eu recours à l'IA, j'ai scrupuleusement respecté les règles établies en la matière par la note du bureau Faculté ESPO en date du 1er juillet 2024, tout particulièrement dans son point 4.

Je déclare avoir pris connaissance et adhérer au Code de déontologie pour les étudiant(e)s en matière d'emprunts, de citations et d'exploitation de sources diverses en ce compris l'usage des outils d'intelligence artificielle générative et savoir qu'un plagiat ou que toute autre forme d'irrégularité est une faute grave et est susceptible de donner lieu aux procédures et sanctions prévues aux articles 107 à 114 du RGEE (Règlement général des études et des examens)

L'usage de l'IA s'est limité, à la mise en forme, correction de l'orthographe de la syntaxe et la réalisation des notes de bas de page et de la bibliographie suivant la norme ISO indiqué.

Remerciements

Je tiens à exprimer ma reconnaissance à ma promotrice, la Professeure Sylvie Sarolea, ainsi qu'à la chercheuse qui a accompagné ce travail, pour la qualité de leur enseignement. C'est cet enseignement qui a insufflé la motivation nécessaire à l'entreprise de ce TFE, orienté le choix du sujet et fourni les repères méthodologiques sans lesquels un objet aussi mouvant serait resté insaisissable à mon niveau. Les outils transmis dés le début de la phase de rédaction mon armé de l'indispensable afin de mener à bien le présent travail. J'ajoute à cela la richesse et méthodologie d'analyse et de critique que Professeure Sylvie Sarolea à largement contribué à affiner l'analyse.

Je remercie également l'organisation non gouvernementale WeCare pour son assistance et pour le débat ouvert qu'elle a bien voulu nourrir sur ce sujet. Les échanges menés en son sein, francs et contradictoires, ont permis de faire mûrir la réflexion et d'ouvrir des perspectives qui dépassaient le cadre strictement juridique, en particulier sur la position concrète des acteurs de terrain face au dilemme de participation. Ce dialogue a nourri l'ambition, affichée dès l'introduction, de produire un travail non seulement descriptif mais utile.

Mes remerciements vont enfin à toutes les personnes qui, par leur relecture ou leurs conseils, ont aidé à distinguer le principal de l'accessoire. Les insuffisances qui subsisteraient me demeurent, bien entendu, entièrement imputables.

Table des matières

Liste des sigles et abréviations **7**

Introduction générale **8**

Chapitre 1. Concepts, généalogie et cadre d'analyse **13**

1.1. Précision conceptuelle 13

1.2. Une généalogie de l'externalisation 14

1.3. État de l'art 15

1.4. Cadre analytique, gouvernance multi-acteurs et diffusion de la responsabilité 16

1.5. Offshoring et outsourcing, deux axes pour ne pas se perdre 18

Chapitre 2. Le cadre juridique, entre contrainte du juge et expansion du législateur **18**

2.1. Le socle international, non-refoulement et extraterritorialité 18

2.2. Le droit de l'Union, Charte, Pacte et procédures d'asile 19

2.3. La contrainte du juge, l'arrêt Alace et Canpelli (1er août 2025) 20

2.4. La réplique du législateur, pays tiers sûr et règlement retour 21

2.5. Le contentieux encore ouvert, Comeri, Sidilli et Sedrata 23

2.6. Les droits menacés, le catalogue du Rapporteur spécial confronté au droit de l'Union 24

Chapitre 3. L'Europe, quelles opportunités, quel opportunisme ? **26**

3.1. Le versant « opportunité », les arguments des promoteurs 26

3.2. L'épreuve des faits, efficacité contestée et coût disproportionné 26

3.3. Les rapports de force institutionnels, Commission, Conseil, Parlement, agences 27

3.4. Le levier budgétaire, financer l'externalisation 28

3.5. La diffusion de la responsabilité comme choix, non comme effet 29

3.6. Le coût de crédibilité, ce que l'Union risque de perdre 30

Chapitre 4. Les pays tiers partenaires, que gagnent-ils, à quel prix ? **30**

4.1. Une ressource de négociation, la migration comme monnaie d'échange 30

4.2. Le cas particulier des pays candidats à l'adhésion 32

4.3. La liste des candidats et l'état des négociations 32

4.4. Le prix payé, pour les personnes, pour le pays, pour l'Union 33

4.5. L'impact différencié sur les groupes vulnérables 34

4.6. Une asymétrie durable, mais réversible 35

Chapitre 5. Les organisations non gouvernementales dans l'exécution des accords **36**

5.1. Une constellation d'opérateurs 36

5.2. ONG locales et ONG internationales, deux positions distinctes 37

5.3. Le dilemme de participation 37
5.4. Ce que l'Agence des droits fondamentaux exige des dispositifs 38
5.5. Le levier budgétaire à la portée de la société civile 39
5.6. Protéger ceux qui protègent, les défenseurs des droits face à la criminalisation 39
5.7. Des recommandations onusiennes à leur mise en œuvre européenne 40
Chapitre 6. Discussion, une balance des intérêts à géométrie variable 42
6.1. Dépasser l'alternative binaire (test de H4) 42
6.2. La diffusion de la responsabilité (test de H2) 42
6.3. Conformité et garde-fous (tests de H1 et H3) 43
6.4. Synthèse, une balance qui penche, mais qui n'est pas figée 44
6.5. Le dilemme des acteurs de terrain, participer, refuser, ou surveiller ? 45
Conclusion générale 45
Bibliographie 48
Index analytique et lexique 52
Annexes 54
Annexe 1. Chronologie de l'externalisation (2003-2026) 54
Annexe 2. Lexique complet des sigles et acronymes 55
Annexe 3. Grille d'analyse des dispositifs externalisés 56
Annexe 4. Page de couverture (gabarit officiel PSAD) 59
Résumé et mots-clés 60

Introduction générale

Le 12 juin 2026, l'externalisation a cessé d'être une pratique pour devenir une règle. Ce jour-là, le Pacte sur la migration et l'asile est entré en application. Depuis la crise de l'accueil de 2015, l'Union avait déjà choisi une direction, tenir les demandeurs de protection à distance de son territoire. En 2016 l'UE signe un premier accord de plusieurs milliards avec la Turquie pour faire un « Mur » sur sa frontière avec l'UE, par la suite l'UE a financé et armé les garde-côtes libyens, elle a signé des mémorandums avec la Tunisie, a payé l'Albanie pour héberger des centres. Ces dispositifs, disparates en apparence, partagent une même logique celle de déplacer ailleurs la charge, et parfois la responsabilité. C'est cette logique que j'appelle ici l'externalisation.

Justification du choix du sujet et délimitation

Le choix de ce sujet a été assez intuitif car en plus d'etre d'actualité que j'ai eu l'occasion de le suivre au moins depuis l'« accord » EU/Turquie il y a quelques années, il a aussi été fortement évoqué lors du module Droit international et protection des personnes II avec les professeurs Sarolea Sylvie et Flamand Christine. Trois événements proches dans le temps lui donnent une intensité particulière. Il y a le Pacte sur la migration et l'asile, qui regroupe un ensemble de dix actes législatifs adoptés en 2024, qui est entré en application le 12 juin 2026, suivant une période de transition de deux ans.[1], les amendements au concept de pays tiers sûr, définitivement adoptés par le Conseil le 23 février 2026, sont devenus applicables à cette même date.[2] et le 17 juin 2026, le Parlement européen a approuvé, par 418 voix pour, 218 contre et 30 abstentions, le règlement établissant un système commun de retour, qui formalise la possibilité d'établir des centres, les *return hubs*, dans des pays tiers.[3] L'externalisation n'est plus une pratique expérimentale mais est devenu belle et bien une

[1]Commission européenne, Le pacte sur la migration et l'asile commence à s'appliquer, communiqué du 11 juin 2026 ; Conseil d'État (France), Décryptage : le Pacte européen sur la migration et l'asile et la justice administrative, juin 2026. Le Pacte a été adopté par le Parlement européen le 10 avril 2024 et par le Conseil le 14 mai 2024. https://france.representation.ec.europa.eu/informations/le-pacte-asile-et-migration-entre-en-vigueur-le-12-juin-2026-06-11_fr

[2]Conseil de l'Union européenne, Council gives final greenlight to measures to make the EU's asylum system more efficient and robust, communiqué du 23 février 2026 ; v. égal. le communiqué du 18 décembre 2025 sur l'accord Conseil-Parlement. Les amendements sont applicables depuis le 12 juin 2026. Disponible sur : https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2026/02/23/council-gives-final-greenlight-to-measures-to-make-the-eu-s-asylum-system-more-efficient-and-robust/

[3]ECRE, European Parliament approval of the Return Regulation, 2026. Le texte est décrit comme allant au-delà des mesures restrictives déjà contenues dans la proposition de la Commission de 2025 ; le transfert de familles avec enfants vers les centres est envisagé alors qu'il était expressément exclu dans la proposition initiale. Disponible sur : https://ecre.org/european-parliament-approval-of-the-return-regulation/

politique clairement avoué et juridiquement poursuivie texte après texte, depuis quelques année, de l'Union.

Je déplace volontairement l'angle d'analyse du sujet car j'ai constaté qu'une majorité des travaux abordent l'externalisation par le droit des étrangers et les droits fondamentaux, cette lecture m'accompagne d'un bout à l'autre, mais elle esquive une question que l'on pose rarement de front, à qui profite le dispositif, et selon quel calcul ? Le titre « opportunité ou opportunisme ? » prends vraiment son sens que si on l'analyse acteur par acteur. Pour l'UE, l'externalisation est une opportunité affichée. Je soutiens qu'elle relève plutôt d'un opportunisme, habillé du vocabulaire du « partage de la charge ». Pour un pays tiers, c'est autre chose, une source de négociation, souvent une source qu'une économie sous contrainte ne peut se permettre de refuser. Pour une ONG de terrain, enfin, c'est un dilemme entre améliorer le sort des personnes, ou légitimer un système qu'on désapprouve.

Un texte fait autorité sur le sujet, le rapport du Rapporteur spécial de l'ONU sur les droits des migrants, Gehad Madi, présenté au Conseil des droits de l'homme le 14 mai 2026 (doc. A/HRC/62/35).4 Il recense, à l'échelle mondiale, les risques de l'externalisation et adresse des recommandations aux États. Sa force est aussi sa limite. Parce qu'il parle à tous les États et raisonne en principes, il n'entre ni dans le détail des ordres juridiques régionaux, ni dans le coût réel des dispositifs et ne peut pas explorer l'économie politique des intérêts croisés. C'est précisément ce vide que je veux combler, ancrer le propos dans le droit de l'Union le plus récent, le chiffrer, et le prolonger acteur par acteur. C'est vers là où j'ai volontairement orienté le présent travail, le rapport onusien pose le cadre normatif mondial, ce TFE quant à lui s'ancre dans le droit de l'Union européenne le plus récent, Pacte de 2026, arrêt Alace et Canpelli, affaires pendantes devant la Cour de justice, l'étaie de données budgétaires vérifiées, et le prolonge par une lecture des intérêts de chaque acteur. Le but de ce TFE n'est pas de reprendre ce qui est déjà présent en lecture sur le sujet, mais de rendre ce travail opérationnel à l'échelle européenne et de le compléter par une dimension plus matérielle qui est le calcul des acteurs, que le rapport onusien n'avait pas vocation à traiter.

J'ai fait choix de délimité ce travail de trois manières :

1° matériel, le travail porte sur l'externalisation de l'asile et du retour, à l'exclusion des politiques d'immigration légale et de mobilité, qui obéissent à une autre logique.

2° temporel, il privilégie la période 2015-2026, du choc de l'accueil à l'entrée en application du Pacte, tout en utilisant des informations antérieures lorsqu'ils permettent d'éclairent la trajectoire.

3° les acteurs, les institutions de l'Union, les États membres, les pays tiers partenaires, et les organisations non gouvernementales, susceptibles d'intervenir dans l'exécution des accords.

Le travail ne prétend pas à l'exhaustivité géographique, il s'appuie sur quelques dispositifs emblématiques, au premier rang desquels le protocole italo-albanais, complétés par un miroir comparatif extra-européen.

Questions de départ et hypothèses

La question de recherche principale peut être formulée ainsi, dans quelle mesure l'externalisation de la politique d'asile de l'Union relève-t-elle de l'opportunité ou de l'opportunisme, et cette réponse varie-t-elle selon l'acteur pris en compte ? Quatre questions subsidiaires la déclinent :

1. L'externalisation respecte-t-elle le droit européen et international, et quels en sont les effets sur la protection des droits fondamentaux ?
2. Quels intérêts, politiques, budgétaires, symboliques, les institutions de l'Union et les États membres poursuivent-ils à travers ces dispositifs ?
3. Que retirent les pays tiers de ces accords, et à quel prix pour les personnes et pour la crédibilité de l'Union ?
4. Quelle place les organisations nongouvernementales occupent-elles dans l'exécution de ces dispositifs, et à quel dilemme leur participation les expose-t-elle ?

Quatre hypothèses de travail orientent l'analyse :

- **H1.** L'externalisation est partiellement conforme au droit international, mais comporte des lacunes opérationnelles qui exposent les personnes à des violations de leurs droits fondamentaux.
- **H2.** La délégation à des acteurs non étatiques et le recours à des instruments informels diluent la responsabilité juridique et réduisent la transparence des mécanismes de contrôle.
- **H3.** L'externalisation redistribue coûts et bénéfices de façon asymétrique, elle procure aux États un bénéfice avant tout symbolique, transfère les coûts vers les pays tiers et les

personnes, et place les organisations non gouvernementales devant un arbitrage entre utilité et légitimation.

– **H4.** La qualification « opportunité ou opportunisme » n'admet pas de réponse unique, elle dépend de l'acteur, de l'échelle temporelle et du critère, efficacité, coût, droit, retenu.

Trois difficultés méthodologiques ont été les plus importante pour moi.

- Le fait que le sujet est d'actualité et que plusieurs textes majeurs sont entrés en application pendant la rédaction, et les arrêts attendus de la Cour de justice n'étaient pas rendus. La solution retenue a consisté à arrêter l'état du droit à une date précise, le 5 août 2026, et à signaler chaque point susceptible d'évoluer. Il a fallu donc bien délimité la porté du travail afin de ne pas me perdre.
- La difficulté la moins contraignante a été celle des divergences des données chiffrées comme le taux de retour effectif dans l'Union, tantôt comme avoisinant 20%, tantôt comme atteignant 28%.[4] J'ai donc signaler ces divergences plutôt que de trancher arbitrairement.
- L'absence de dispositif pleinement opérationnel, aucun *return hub* n'existait à la date de clôture. Le travail procède donc, pour cette partie, par extrapolation raisonnée à partir du seul précédent documenté, le dispositif italo-albanais, et des textes.

Critique des sources

La hiérarchie des sources retenue place au premier rang les sources primaires, textes normatifs, arrêts, communiqués officiels des institutions, dont la fiabilité est la plus haute. Les sources institutionnelles (Commission, Conseil, Parlement, agences) sont utiles mais reflètent la position de leurs auteurs et doivent être lues comme telles. Les sources non gouvernementales apportent un éclairage de terrain précieux, tout en assumant un point de vue engagé qu'il convient de signaler. La littérature académique fournit le cadre conceptuel et le recul critique, elle est privilégiée pour l'interprétation. Les sources journalistiques ne sont mobilisées que pour des éléments factuels datés, votes, déclarations, chiffres, et sont, dans la mesure du possible, corroborées par une source institutionnele. Les affirmations sensibles sont corroborées par au moins deux sources de nature différente. Toute expression placée entre guillemets reproduit littéralement les termes d'une source et est référencée en note, les liens vers les sources primaires ont été vérifiés à la date de clôture.

Le sujet est inflammable, et la tentation est double, soit dénoncer en bloc, soit tout excuser au nom du réalisme. J'ai essayé de tenir une troisième ligne, plus exigeante et moins

[4]Comparer : Conseil de l'Union européenne, communiqué du 1er juin 2026 (64 % des retours appuyés par Frontex sont volontaires) ; InfoMigrants, 2 juin 2026 (environ 28 % des personnes faisant l'objet d'un ordre de quitter le territoire sont effectivement renvoyées) ; *Eunews*, 17 juin 2026 (environ 20 % des retours effectivement exécutés). Disponible sur : https://www.infomigrants.net/en/post/71670/

confortable, restituer honnetement les arguments d'efficacité que défendent les gouvernements, puis les soumettre au même examen que les critiques. Cela suppose d'accepter quelques vérités désagréables pour chaque camp, oui, un centre bien financé peut matériellement surpasser certains centres européen vétustes, non, aucun budget ne rachète l'absence d'un juge accessible. Ni l'angélisme ni le cynisme ne rendent justice à un dossier aussi enchevêtré, seule une lecture qui accepte la complexité peut prétendre éclairer le lecteur plutôt que le rallier.

Annonce du plan

Six chapitres, du cadre au cas concret. Les deux premiers posent les concepts, la généalogie et le droit jusqu'à la tension actuelle entre un juge qui resserre et un législateur qui desserre. Viennent ensuite les acteurs, pris un à un, l'Union et ses États membres, puis les pays tiers, puis les ONG chargées d'exécuter les accords. Le dernier chapitre fait la synthèse.

Chapitre 1. Concepts, généalogie et cadre d'analyse

Ce chapitre va clarifier les concepts, souvent confondus dans le débat public que l'on colle à des réalités qui n'ont rien à voir et qui surtout sont juridiquement distincts. Il remonte le fil de l'externalisation qui mène aux dispositifs de 2026, il présente les deux grilles d'analyse qui structureront la lecture par acteurs des chapitres suivants.

1.1. Précision conceptuelle

Une analyse rigoureuse demande de faire la différence entre des notions que le grand public mélange. Cette clarification est nécessaire que les réformes de 2026 jouent précisément sur ces distinctions. La réforme de 2026 joue précisément sur ces distinctions donc bien les comprendre est la condition pour voir où le droit bascule.

- **Externalisation**, terme générique désignant l'ensemble des politiques par lesquelles l'Union déplace hors de son territoire des fonctions de contrôle, de tri, d'accueil, de traitement ou de renvoi des demandeurs d'asile.
- **Pays d'origine sûr**, pays dont un demandeur est ressortissant et qui est présumé sûr, ce qui permet un traitement accéléré de la demande. C'est la notion au cœur de l'arrêt *Alace et Canpelli* du 1er août 2025.
- **Pays tiers sûr**, pays, distinct de celui d'origine, vers lequel un demandeur peut être renvoyé au motif qu'il pourrait y bénéficier d'une protection effective. C'est la notion élargie par la réforme de février 2026.
- **Premier pays d'asile**, pays où le demandeur a déjà obtenu, ou pourrait obtenir, une protection suffisante.
- **Traitement extraterritorial**, examen de la demande d'asile hors du territoire de l'État responsable, sur le modèle du protocole italo-albanais dans sa conception initiale.
- **Return hub**, centre situé dans un pays tiers, hors de l'Union, destiné à accueillir des personnes faisant l'objet d'une décision de retour définitive, il peut constituer la destination finale ou un centre de transfert vers le pays d'origine.[5]

[5] Conseil de l'Union européenne, *Council and Parliament reach deal on returns of illegally staying third-country nationals*, communiqué du 1er juin 2026, mis à jour le 11 juin 2026 pour y joindre le texte convenu. Le communiqué précise que les centres peuvent constituer la destination finale ou des centres de transfert, que l'accord ou l'arrangement ne peut être conclu qu'avec un pays respectant les normes internationales relatives aux droits humains et le principe de non-refoulement, et que les mineurs non accompagnés sont exclus. Disponible sur : https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2026/06/01/council-and-parliament-reach-deal-on-returns-of-illegally-staying-third-country-nationals/

Deux confusions doivent être écartées d'emblée. La première assimile toute coopération avec un pays tiers à de l'externalisation illicite, or certaines formes de coopération, réinstallation, voies légales, protection dans la région, peuvent au contraire élargir l'accès à la protection. La seconde confond le lieu du traitement et la responsabilité juridique, délocaliser une procédure ne délocalise pas les obligations qui s'y attachent. C'est ce qu'a rappelé l'avocat général Emiliou dans ses conclusions du 23 avril 2026, en affirmant que le droit de l'Union continue de s'appliquer partout où un État membre exerce sa juridiction.[6]

1.2. Une généalogie de l'externalisation

L'externalisation s'enracine dans une trajectoire longue qu'il importe de retracer pour comprendre la nature des dispositifs actuels et comment en sommes-nous arrivé là.

Les accords de réadmission constituent la première brique. Conclus depuis les années 1990 et intensifiés après le Conseil européen de Séville de 2002, ils organisent le renvoi des personnes en séjour irrégulier. Jean-Pierre Cassarino a montré cmt ces accords se sont progressivement informalisés, plutôt que des traités soumis à ratification, l'Union et ses États ont privilégié des arrangements souples, dépourvus de forme contraignante mais produisant des effets concrets, substituant à une conditionnalité positif une conditionnalité négative dans une quête d'effectivité.[7]

La déclaration UE-Turquie du 18 mars 2016 marque un tournant. En échange d'un soutien financier et politique, la Turquie s'est engagées à reprendre des personnes arrivées en Grèce et à contenir les départs. Son statut juridique demeure incertain, saisi de recours d'individus, le Tribunal de l'Union s'est déclaré incompétent en 2017, estimant que l'acte n'émanait pas des institutions de l'Union, illustration extrême de l'absence de voie de recours que produit l'informalisation.[8]

Entre ces jalons, la logique s'est institutionnalisée. L'« approche globale des migrations » de 2005, devenue « approche globale de la question des migrations et de la mobilité » en 2011, a érigé la coopération avec les pays tiers en pilier de la politique migratoire. Le Fonds

---

[6]Concl. av. gén. N. Emiliou, 23 avril 2026, aff. C-414/25, *Sedrata* ; commentaire : *EU Law Analysis*, « The Fiction of Non-Entry Meets the Fiction of Remaining: AG Emiliou in Sedrata », 27 avril 2026. Disponible sur : http://eulawanalysis.blogspot.com/2026/04/the-fiction-of-non-entry-meets-fiction.html

[7]J.-P. CASSARINO, « Informalising Readmission Agreements in the EU Neighbourhood », *The International Spectator*, vol. 42, n° 2, 2007, p. 179-196.

[8]Trib. UE, ord., 28 février 2017, *NF c. Conseil européen*, aff. T-192/16 et aff. jointes ; pourvoi rejeté comme irrecevable, CJUE, ord., 12 septembre 2018, aff. jointes C-208/17 P à C-210/17 P. Le mot « trou » est employé ici au sens figuré pour désigner l'absence de voie de recours, et non comme une citation.

fiduciaire d'urgence pour l'Afrique, créé en 2015, a canalisé des financements considérables vers la gestion des frontières, brouillant la frontière entre aide au développement et contrôle migratoire. Le cadre de partenariat pour les migrations de 2016 a systématisé cette approche pour plusieurs pays africains[9], prolongées par le mémorandum d'entente avec la Tunisie (2023) et par des arrangements avec l'Égypte, la Mauritanie et la Libye.

Le cas libyen occupe une place particulière, le soutien apporté aux garde-côtes libyens, formation, équipement, coordination, a permis d'intercepter en mer des personnes et de les ramener vers des lieux de détention dont les conditions ont été documentées comme contraires à la dignité. La doctrine y a vu l'exemple type du refoulement par procuration, posant frontalement la question de la responsabilité de l'État qui agit par l'entremise d'un tiers.[10] Cette trajectoire a été décrite comme un mouvement de dé-constitutionnalisation, le recours à des instruments extra-conventionnels contourne l'équilibre institutionnel de l'Union et fragilise l'État de droit.[11]

1.3. État de l'art

La recherche sur l'externalisation s'est structurée autour de plusieurs apports convergents.

On a théorisé le « contrôle sans contact », puis ça se transforme en « responsabilité sans contact », l'État agit par un tiers, justement pour n'avoir rien à répondre.13 L'auteur Gammeltoft-Hansen, lui, a creusé la responsabilité de l'État hors de ses frontières et les manœuvres pour l'esquiver.14 D'autres ont mis au jour une mécanique simple et redoutable, le choix de la forme juridique par l'UE comme un « accord » informel plutôt que traité explique à lui seul l'intensité du contrôle.15 Reste la partie comparatif de cette politique de dissuasion née aux États-Unis, passée à l'Australie, aujourd'hui soufflée à l'Europe.16

Par rapport à ces travaux, la contribution du présent TFE n'est pas d'ordre théorique mais synthétique et transversale, elle relit ce matériau non du point de vue d'un seul acteur, mais en croisant les intérêts des quatre familles retenues, afin d'éprouver l'idée que la qualification « opportunité ou opportunisme » varie selon la position occupée.

---

[9] S. CARRERA, J. SANTOS VARA et T. STRIK (dir.), *Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis*, Cheltenham, Edward Elgar, 2019.

[10] M. GIUFFRÉ, « State Responsibility beyond Borders: What Legal Basis for Italy's Push-Backs to Libya? », *International Journal of Refugee Law*, vol. 24, n° 4, 2012, p. 692-734.

[11] S. CARRERA, J. SANTOS VARA et T. STRIK (dir.), op. cit. ; pour une application au cas tunisien, « Compliance or Complicity? An Analysis of the EU-Tunisia Deal », *Netherlands International Law Review*, 2024. Disponible sur : https://doi.org/10.1007/s40802-024-00251-x

1.4. Cadre analytique, gouvernance multi-acteurs et diffusion de la responsabilité

Deux grilles théoriques sont mobilisées. La première, celle de la gouvernance multi-acteurs, permet de cartographier la pluralité des intervenants, institutions européennes, États membres, pays tiers, agences, entreprises privées et organisations non gouvernementales, et la répartition des rôles entre eux. C'est elle qui justifie la structure par acteurs des chapitres 3 à 5.

La seconde, celle de la diffusion de la responsabilité, éclaire un phénomène central pour l'hypothèse H2, plus la chaîne d'acteurs s'allonge et se fragmente, plus il devient difficile d'imputer une violation à un responsable identifié. Contre cette « irresponsabilisation » des États de destination, une partie de la doctrine propose un modèle de « responsibilisation » fondé sur une conception fonctionnelle de la juridiction, ce n'est pas seulement le contrôle effectif sur des personnes qui devrait déclencher les obligations, mais aussi le contrôle sur des politiques produisant des effets à l'étranger.[12]

Appliquées ensemble, ces deux grilles permettent de lire chaque dispositif non comme un bloc, mais comme une chaîne dont chaque maillon peut être analysé du point de vue de l'intérêt qu'il sert et de la responsabilité qu'il porte. C'est cette lecture par maillons qui sera mise en œuvre dans les chapitres suivants.

1.5. Offshoring et Outsourcing, deux axes pour ne pas se perdre

Avant d'entrer dans le droit, une carte s'impose, car le vocabulaire de l'externalisation est un maquis. Deux axes suffisent à s'y repérer, et je les emploierai tout au long du travail. Le premier oppose l'amont et l'aval. En amont, on cherche à empêcher le départ ou l'arrivée, coopération avec les pays de transit, interception en mer, accords de réadmission. En aval, on déplace le traitement des demandes ou l'exécution des renvois hors du territoire. Les dispositifs les plus récents,pays tiers sûr élargi, centres de renvoi,se logent résolument à l'aval, ce qui n'est pas un détail, c'est la partie de la chaîne où la personne a déjà noué un lien juridique avec l'Europe, et où l'éloignement pèse donc le plus lourd.

Le second axe oppose le déplacement territorial et le déplacement vers d'autres acteurs. Dans le premier cas, l'action se produit ailleurs mais reste le fait de l'État, c'est le centre albanais,

[12] V. MORENO-LAX, « Meta-Borders and the Rule of Law: From Externalisation to Responsibilisation in Systems of Contactless Control », *Netherlands International Law Review*, 2024. Les termes « irresponsabilisation » et « responsibilisation » sont des adaptations françaises des notions proposées par l'auteure. Disponible sur : https://doi.org/10.1007/s40802-024-00257-5

formellement sous juridiction italienne. Dans le second, l'action est confiée à un tiers,pays hôte, entreprise, organisation internationale et c'est là que la responsabilité commence à se brouiller. Les montages les plus opaques, on le verra, combinent les deux, ils agissent hors du territoire et par l'entremise d'un tiers, plaçant le maximum de distance entre l'État qui décide et la violation qui, éventuellement, survient. Garder ces deux axes en tête, c'est se donner le moyen de lire chaque dispositif non comme un bloc indistinct, mais comme une position précise sur une carte,ce qui, pour un juriste, change tout.

Ce second axe porte, dans la littérature, deux noms qu'il vaut la peine de retenir, car ils reviennent sans cesse dans les débats, l'*offshoring* et l'*outsourcing*. L'*offshoring* désigne le simple déplacement du lieu, l'État sort les opérations de son territoire,accueil, rétention, examen,mais garde la main sur la procédure et en reste juridiquement responsable. C'est, au fond, une externalisation géographique. L'*outsourcing* va plus loin, ce n'est plus seulement le lieu qui se déplace, mais la fonction elle-même, lorsqu'un pays tiers se voit confier l'examen des demandes et la décision d'accorder ou non la protection. Ces deux mots ne sont pas des catégories juridiques du Pacte, ils viennent de la doctrine, qui rappelle d'ailleurs que le terme même d'externalisation n'est pas, selon la formule de Cantor et de ses coauteurs, « not a legal term of art »,pas un concept juridique consacré.[13] Je les emploie donc comme des outils pour comparer les dispositifs, pas comme des régimes autonomes du droit de l'Union.

La différence saute aux yeux dès qu'on l'applique à deux cas que ce travail retrouvera plus loin. Le protocole italo-albanais relève clairement de l'*offshoring*, les centres sont sur le sol albanais, mais la procédure reste sous juridiction italienne, si bien que l'Albanie fournit surtout le terrain, sans jamais décider qui mérite une protection. L'Agence de l'Union pour l'asile le décrit comme un traitement des demandes « sous juridiction italienne », et le Haut-Commissariat des Nations unies en tire la conséquence, faute de transfert de juridiction, il n'y a pas de véritable transfert de responsabilité.[14] Le projet britannique d'envoyer les

---

[13] D. CANTOR, N. F. TAN, M. GKLIATI et al., *« Externalisation, Access to Territorial Asylum, and International Law »*, International Journal of Refugee Law, vol. 34, n° 1, 2022, p. 120-156, spéc. p. 122. Les auteurs définissent l'externalisation comme le déplacement de fonctions normalement exercées par un État sur son territoire afin qu'elles soient réalisées, en tout ou en partie, à l'extérieur de celui-ci, et rappellent que le terme n'est pas, selon leur formule, « not a legal term of art » (l'expression est conservée en anglais pour respecter la formulation d'origine). Disponible sur : https://academic.oup.com/ijrl/article/34/1/120/6619241

[14] EUAA (Agence de l'Union européenne pour l'asile), *Asylum Report 2026*, section relative à l'accès au territoire et à la procédure d'asile : le mécanisme permet à l'Italie de traiter les demandes sous juridiction italienne dans des zones désignées du territoire albanais ; l'Agence y rapporte l'analyse du HCR selon laquelle, l'Italie conservant sa juridiction, le protocole ne constitue pas un véritable transfert de responsabilité *(responsibility-shifting)*. Disponible sur : https://euaa.europa.eu/asylum-report-2026

demandeurs au Rwanda, à l'inverse, penchait vers l'*outsourcing*, les personnes auraient été transférées avant tout examen, à charge pour le système d'asile rwandais de statuer.[15] Entre ces deux pôles, la plupart des dispositifs réels sont hybrides et répartissent les rôles entre plusieurs mains, États membres, agences européennes, pays partenaires.

Une précision s'impose pour ne pas se tromper de procès. Le droit de l'Union, tel qu'il s'applique depuis le 12 juin 2026, n'ouvre pas un droit général de confier à un pays tiers la responsabilité de l'asile, le principe reste qu'un seul État membre examine la demande, et le recours à un pays tiers sûr demeure encadré par des garanties que le chapitre 2 détaillera.[16] Le Pacte de l'UE n'organise pas un basculement de **l'*offshoring*** vers **l'*outsourcing***, il aménage un cadre où plusieurs formes d'externalisation coexistent. Reste la vraie question, celle qui traverse tout ce travail, qui exerce réellement la fonction d'asile, et qui en paie le prix juridique et politique ? Déplacer le lieu sans déplacer les obligations, ou déplacer les deux, ce n'est pas la même chose et c'est précisément là que se joue la frontière entre l'opportunité et l'opportunisme.

[15] Sur la qualification du partenariat britannico-rwandais comme forme d'externalisation de la fonction d'examen, v. M. COLLYER et U. SHAHANI, *« Offshoring Refugees: Colonial Echoes of the UK-Rwanda Migration and Economic Development Partnership »*, Social Sciences, vol. 12, n° 8, 2023. Le projet, abandonné en 2024, prévoyait le transfert des demandeurs vers le Rwanda avant l'examen de leur demande, la détermination relevant alors du système d'asile rwandais. Disponible sur : https://doi.org/10.3390/socsci12080451

[16] Sur l'encadrement du pays tiers sûr par l'article 59 du règlement (UE) 2024/1348 et le maintien, par le règlement (UE) 2024/1351 (art. 16), du principe d'un seul État membre responsable, v. infra, chapitre 2, section 2.4. Sur la première liste commune de pays d'origine sûrs au niveau de l'Union — Bangladesh, Colombie, Égypte, Inde, Kosovo, Maroc et Tunisie, outre les pays candidats —, approuvée par le Parlement le 5 février 2026 et applicable le 12 juin 2026, v. Conseil de l'UE, communiqué du 18 décembre 2025. Disponible sur : https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/12/18/asylum-policy-council-and-european-parliament-agree-on-eu-list-of-safe-countries-of-origin/

Chapitre 2. Le cadre juridique, entre contrainte du juge et expansion du législateur

Un juge qui resserre les garde-fous, un législateur les desserre. Tout le chapitre tient dans ce mouvement de ciseaux. Ce n'est pas un détail technique, c'est l'espace ouvert entre ces deux forces que chaque acteur, ensuite, va chercher à occuper.

2.1. Le socle international, non-refoulement et extraterritorialité

Au niveau international, la Convention de Genève de 1951 pose, en son article 33, le principe de non-refoulement, qui interdit de renvoyer une personne vers un territoire où sa vie ou sa liberté serait menacée.[17] Ce principe, largement reconnu comme coutumier, connaît un prolongement absolu à travers l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui prohibe la torture et les traitements inhumains sans exception ni dérogation.

Deux arrêts de principe de la Cour EDH en précisent la portée. Dans l'affaire *M.S.S. c. Belgique et Grèce* (2011), la Cour a jugé qu'1 État qui transfère un demandeur vers un autre État demeure responsable au titre de l'art3 s'il l'expose sciemment à des conditions contraires à cette disposition, la responsabilité ne se transfère pas avec la personne.[18] Dans l'affaire *Hirsi Jamaa et autres c. Italie* (2012), elle a étendu cette responsabilité aux opérations d'interception en haute mer, consacrant l'application extraterritoriale de la Convention dès lors que l'État exerce un contrôle effectif sur les personnes.[19]

Trois prolongements, moins scolaires qu'ils n'en ont l'air. Le non-refoulement vaut aussi en chaîne, renvoyer une personne vers un pays qui la renverra vers le danger engage tout autant l'État de départ. L'interdiction des expulsions collectives, article 4 du Protocole n° 4, impose, elle, un examen cas par cas, difficilement conciliable avec des transferts de groupes vers un centre externalisé. Quant à la juridiction, elle est devenue le vrai champ de bataille. La contester, c'est faire tomber d'un coup toutes les garanties qui en dépendent.26

La question de la juridiction est ainsi devenue le véritable champ de bataille de l'externalisation, c'est en la contestant que se joue l'effectivité de toutes les autres garanties.

[17] Convention relative au statut des réfugiés, Genève, 28 juillet 1951, art. 33, § 1.
[18] Cour EDH, gr. ch., 21 janvier 2011, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, req. n° 30696/09.
[19] Cour EDH, gr. ch., 23 février 2012, *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, req. n° 27765/09.

2.2. Le droit de l'Union, Charte, Pacte et procédures d'asile

Au niveau de l'Union, la Charte des droits fondamentaux garantit notamment l'interdiction des traitements inhumains (art. 4), le droit d'asile (art. 18), la protection en cas d'éloignement (art. 19) et le droit à un recours effectif (art. 47).[20] Le règlement (UE) 2024/1348 relatif aux procédures d'asile, pièce maîtresse du Pacte, fixe les règles de traitement, y compris les procédures accélérées et à la frontière, ainsi que les conditions d'application des notions de pays sûr.[21]

Le Pacte forme un ensemble de dix actes, neuf règlements et une directive, couvrant toutes les étapes, du filtrage des arrivées irrégulières à la détermination de l'État responsable et à la solidarité entre États membres.[22] Entré en application le 12 juin 2026, il généralise les procédures à la frontière, qui reposent sur une « fiction de non-entrée », bien que physiquement présentes sur le sol d'un État membre, les personnes sont juridiquement réputées ne pas y être entrées, ce qui réduit les garanties applicables. Des organisations de défense des droits ont averti que ces règles risquaient d'accélérer l'examen au détriment des garanties et d'accroître le recours à la détention, y compris pour des familles.[23]

2.3. La contrainte du juge, l'arrêt Alace et Canpelli (1er août 2025)

Le 1er août 2025, la CJUE, réunie en grande chambre, a rendu son arrêt dans les affaires jointes C-758/24 et C-759/24 (*Alace et Canpelli*), à la suite de questions préjudicielles du Tribunal de Rome concernant deux ressortissants bangladais transférés vers un centre en Albanie.[24] La Cour a jugé qu'un pays peut être désigné comme sûr par un acte législatif, à condition que cette désignation puisse faire l'objet d'un contrôle juridictionnel effectif, que les sources d'information fondant la désignation soient accessibles au demandeur et au juge,

---

[20] Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, art. 4, 18, 19 et 47.

[21] Règlement (UE) 2024/1348 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union.

[22] Conseil d'État (France), *Décryptage*, préc. : le Pacte est articulé autour de neuf règlements et d'une directive ; la majorité des textes est entrée en application le 12 juin 2026.

[23] Human Rights Watch, *Questions and Answers: The EU Pact on Migration and Asylum*, 10 juin 2026 ; Amnesty International, analyse du 12 juin 2026.

[24] CJUE, gr. ch., 1er août 2025, *Alace et Canpelli*, aff. jointes C-758/24 et C-759/24, ECLI:EU:C:2025:591 ; communiqué de presse n° 103/25 du 1er août 2025. Les deux noms sont fictifs ; les demandes de décision préjudicielle émanaient du Tribunal ordinaire de Rome. Disponible sur : https://infocuria.curia.europa.eu/tabs/redirect/juris/liste.jsf?language=fr&jur=C%2CT%2CF&num=c-758%2F24

et, contrairement aux conclusions de l'avocat général, qu'un État ne peut désigner un pays comme sûr que s'il offre une protection adéquate à l'ensemble de sa population.[25]

La portée de cet arrêt est double. Sur le plan immédiat, il a fragilisé le dispositif italien en Albanie. Sur le plan systémique, il a rappelé que la qualification d'un pays comme sûr n'est pas un acte politique discrétionnaire, mais une décision juridiquement contrôlable, les effets s'en sont fait sentir au-delà de l'Italie, jusqu'aux Pays-Bas.[26] Une limite importante doit toutefois être relevée, la Cour a expressément constaté que le législateur avait, à l'article 61, paragraphe 2, du règlement 2024/1348, prévu la possibilité de désignations assorties d'exceptions à compter de juin 2026.[27] L'arrêt encadre donc un état du droit qui a lui-même changé le 12 juin 2026.

2.4. La réplique du législateur, pays tiers sûr et règlement retour

La réponse des branches politiques ne s'est pas fait attendre. Le 10 février 2026, le Parlement européen a arrêté sa position sur la réforme du pays tiers sûr, le Conseil a donné son feu vert définitif le 23 février 2026, pour une application au 12 juin 2026.[28][29]

Une précision s'impose, car la formulation courante, la « suppression » de l'exigence de lien, est inexacte. Le lien entre le demandeur et le pays tiers n'est pas supprimé, il cesse d'être un critère obligatoire et devient l'un des trois fondements alternatifs. Un État membre peut désormais s'appuyer soit sur l'existence d'un lien, soit sur le transit du demandeur par le pays concerné, soit sur l'existence d'un accord avec un pays tiers sûr garantissant l'examen de la demande.[30] Deux garde-fous ont été maintenus, le concept ne peut être appliqué sur le

---

[25] A. KANYAMIHANDA, « Safe for Everyone? On the ECJ's judgment in the joined cases Alace and Canpelli », *Verfassungsblog*, 20 août 2025. La Cour s'est écartée sur ce point des conclusions de l'avocat général Richard de la Tour du 10 avril 2025. Disponible sur : https://verfassungsblog.de/ecj-save-country-italy-albania/

[26] Vrije Universiteit Amsterdam, « How the "Safe Country of Origin" Concept Failed Female Asylum Seekers », janvier 2026 : à la suite de l'arrêt, le ministre néerlandais compétent a reconnu que la distinction fondée sur une sûreté partielle n'était plus tenable.

[27] *EU Law Analysis*, « The judgment of the Grand Chamber of the CJEU on the Italy-Albania Protocol », 1er septembre 2025, commentant les points 101 à 107 de l'arrêt. Disponible sur : http://eulawanalysis.blogspot.com/2025/09/the-judgment-of-grand-chamber-of-court.html

[28] Conseil de l'Union européenne, *Council gives final greenlight to measures to make the EU's asylum system more efficient and robust*, communiqué du 23 février 2026 ; v. égal. le communiqué du 18 décembre 2025 sur l'accord Conseil-Parlement. Les amendements sont applicables depuis le 12 juin 2026. Disponible sur : https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2026/02/23/council-gives-final-greenlight-to-measures-to-make-the-eu-s-asylum-system-more-efficient-and-robust/

[29] Parlement européen, position du 10 février 2026, P10_TA(2026)0026 ; le vote a été acquis par 396 voix pour, 226 contre et 30 abstentions selon Migreurop, *EU updates — December 2025 / February 2026*. Un vote distinct du 5 février 2026 a porté sur la liste européenne de pays d'origine sûrs, adoptée par 408 voix pour, 184 contre et 60 abstentions (EMN Belgique).

[30] Conseil de l'Union européenne, *Council gives final greenlight to measures to make the EU's asylum system more efficient and robust*, communiqué du 23 février 2026 ; v. égal. le communiqué du 18 décembre 2025 sur l'accord Conseil-Parlement.

fondement d'un accord lorsque des mineurs non accompagnés sont concernés, et un critère de « protection effective » se substitue à l'exigence d'accès au statut de réfugié.[31] En revanche, le recours contre une décision d'irrecevabilité fondée sur ce concept perd son effet suspensif automatique.[32] Dans le même mouvement, les colégislateus ont arrêté une première liste comune de pays d'origine sûrs au niveau de l'Union, Bangladesh, Colombie, Égypte, Inde, Kosovo, Maroc et Tunisie, outre les pays candidats , qui facilite le recours aux procédures accélérées sans dispenser d'un examen individuel.[33]

Le second volet est le règlement établissant un système commun de retour. Approuvé par le Parlement le 17 juin 2026 par 418 voix pour, 218 contre et 30 abstentions[3435], il élargit les pays de renvoi, formalise les *return hubs*, institue un ordre européen de retour reconnu par tous les États membres, supprime l'effet suspensive automatique des recour et autorise une rétention pouvant atteindre vingt-quatre mois.[36] Sur les personnes vulnérables, une précision est décisive, les minneurs non accompagnés sont exclus du champ des acords, mais les familles avec enfants ne le sont pas, une tentative d'amendement en ce sens a été écartée en

Les amendements sont applicables depuis le 12 juin 2026. Disponible sur : https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2026/02/23/council-gives-final-greenlight-to-measures-to-make-the-eu-s-asylum-system-more-efficient-and-robust/

[31]M. GKLIATI, « The New Frontier of Externalisation: Safe Third Countries and Return Hubs — Key Changes and Implications », *Externalizing Asylum*, mai 2026 ; ECRE, *Explainer: « Safe country of origin », « Safe third country » and « Return hub »*, Bruxelles, 2026. Disponible sur : https://externalizingasylum.info/silver-bullet-for-extraterritorial-processing/

[32]ECRE, *Proposed reform of the Safe Third Country concept*, 2025 : l'organisation souligne que, pour être effectif, un recours doit être doté d'un effet suspensif automatique, conformément à la jurisprudence des deux cours européennes. Disponible sur : https://ecre.org/proposed-reform-of-the-safe-third-country-concept/

[33] Parlement européen, *Asylum: new rules for safe third countries and EU safe countries of origin list*, communiqué du 5 février 2026 (liste approuvée par 408 voix pour, 184 contre, 60 abstentions) ; Conseil de l'UE, accord du 18 décembre 2025. La liste comprend le Bangladesh, la Colombie, l'Égypte, l'Inde, le Kosovo, le Maroc et la Tunisie, outre les pays candidats à l'adhésion ; elle est applicable à compter du 12 juin 2026 et ne dispense pas de l'appréciation individuelle de chaque demande. Disponible sur : https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20260205IPR33617/asylum-new-rules-for-safe-third-countries-and-eu-safe-countries-of-origin-list

[34]ECRE, *European Parliament approval of the Return Regulation*, 2026. Le texte est décrit comme allant au-delà des mesures restrictives déjà contenues dans la proposition de la Commission de 2025 ; le transfert de familles avec enfants vers les centres est envisagé alors qu'il était expressément exclu dans la proposition initiale. Disponible sur : https://ecre.org/european-parliament-approval-of-the-return-regulation/

[35]Agence Europe, bulletin n° 13890, 18 juin 2026 : le règlement supprime l'effet suspensif automatique des recours et introduit des interdictions d'entrée permanentes pour certains profils ; la tentative d'amendement visant à exclure les familles avec enfants du champ des centres de retour n'a pas été examinée en plénière. Disponible sur : https://agenceurope.eu/en/bulletin/article/13890/13/european-parliament-formally-approves-provisional-agreement-on-returns-regulation

[36]Synthèses de presse spécialisée relatives au règlement retour, juin 2026, faisant état d'une durée de rétention pouvant atteindre vingt-quatre mois ; ce point figurait déjà dans la position de la commission LIBE du 9 mars 2026.

plénière.[3738] Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a mis en garde contre le risque que de tels centres ne deviennent des zones de non-droit.[39]

2.5. Le contentieux encore ouvert, Comeri, Sidilli et Sedrata

La question n'est pas close. Les 23 et 24 mars 2026, la CJUE a tenu des audiences dans les affaires jointes C-706/25 (*Comeri*) et C-707/25 (*Sidilli*) et dans l'affaire C-414/25 (*Sedrata*), toutes relatives au protocole italo-albanais.[40] Ces renvois posent des questions plus fondamentales que l'arrêt de 2025, la compétence même de l'Italie à conclure le protocole, et la compatibilité de la rétention extraterritoriale avec la Charte.

Deux conclusions d'avocats généraux ont été rendues depuis. Le 23 avril 2026, l'avocat général Emiliou, dans *Sedrata*, affirme que le droit de l'Union continue de s'appliquer là où un État exerce sa juridiction, sans exclure pour autant la délocalisation, pour peu que toutes les garanties soient respectées.[41] La doctrine a critiqué cette position comme normalisant l'externalisation.[42] Le 11 juin 2026, l'avocate générale Medina, dans *Comeri* et *Sidilli*, adopte une position plus nuancée, le dispositif est légitime dans son principe, mais l'accord relatif aux centres albanais ne paraît pas contenir de dispositions claires et précises garantissant la pleine jouissance des droits.[43] Si la Cour reprend cette formulation, elle transformerait le

---

[37] Conseil de l'Union européenne, *Council and Parliament reach deal on returns of illegally staying third-country nationals*, communiqué du 1er juin 2026, mis à jour le 11 juin 2026 pour y joindre le texte convenu. Le communiqué précise que les centres peuvent constituer la destination finale ou des centres de transfert, que l'accord ou l'arrangement ne peut être conclu qu'avec un pays respectant les normes internationales relatives aux droits humains et le principe de non-refoulement, et que les mineurs non accompagnés sont exclus. Disponible sur : https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2026/06/01/council-and-parliament-reach-deal-on-returns-of-illegally-staying-third-country-nationals/

[38] Agence Europe, bulletin n° 13890, 18 juin 2026 : le règlement supprime l'effet suspensif automatique des recours et introduit des interdictions d'entrée permanentes pour certains profils ; la tentative d'amendement visant à exclure les familles avec enfants du champ des centres de retour n'a pas été examinée en plénière. Disponible sur : https://agenceurope.eu/en/bulletin/article/13890/13/european-parliament-formally-approves-provisional-agreement-on-returns-regulation

[39] Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, *Planned return hubs in third countries: EU fundamental rights law issues*, prise de position du 6 février 2025. L'Agence y expose trois préconditions cumulatives et exige un accord juridiquement contraignant au sens de la Convention de Vienne de 1969, les arrangements informels étant jugés insuffisants, ainsi que la création de mécanismes indépendants de suivi des droits humains. Disponible sur : https://fra.europa.eu/en/publication/2025/return-hubs

[40] Cour de justice de l'Union européenne, *Hearings: Joined cases C-706/25 Comeri and C-707/25 Sidilli, and C-414/25 Sedrata*, 23 et 24 mars 2026. Les renvois émanent de juridictions italiennes, dont la cour d'appel de Rome.

[41] Concl. av. gén. N. Emiliou, 23 avril 2026, aff. C-414/25, *Sedrata* ; commentaire : *EU Law Analysis*, « The Fiction of Non-Entry Meets the Fiction of Remaining: AG Emiliou in Sedrata », 27 avril 2026. Disponible sur : http://eulawanalysis.blogspot.com/2026/04/the-fiction-of-non-entry-meets-fiction.html

[42] J. BORNEMANN et E. FRASCA, « Litigating Externalisation under the Italy-Albania Protocol: Fair-Weather Assumptions and Comfort Signals in AG Emiliou's Opinion in Sedrata », *Verfassungsblog*, 11 mai 2026. Disponible sur : https://verfassungsblog.de/litigating-externalisation-under-the-italy-albania-protocol/

[43] Concl. av. gén. L. Medina, 11 juin 2026, aff. jointes C-706/25, *Comeri*, et C-707/25, *Sidilli*. Selon le compte rendu publié, l'avocate générale a estimé que l'accord relatif aux centres albanais ne paraissait pas contenir de dispositions claires et précises assurant la pleine jouissance des droits concernés : *Eunews*, 11 juin 2026. Disponible sur :

contenu de l'accord bilatéral en condition de licéité. L'issue de ces affaires conditionnera la viabilité juridique de tous les dispositifs externalisés.

2.6. Les droits menacés, le catalogue du Rapporteur spécial confronté au droit de l'Union

Au-delà du seul non-refoulement, l'externalisation met en jeu un faisceau de droits que le Rapporteur spécial des Nations unies a récemment recensés de manière systématique. Dans son rapport de mai 2026, Gehad Madi identifie parmi les droits les plus exposés le droit de quitter tout pays y compris le sien, le principe de non-refoulement, l'interdiction des expulsions collectives, le droit à une procédure régulière et à un recours effectif, l'interdiction de la détention arbitraire, de la torture et des mauvais traitements, le droit à la vie, l'interdiction de la disparition forcée, les droits économiques, sociaux et culturels, et l'interdiction de la discrimination raciale.[44] Ce catalogue, dressé à l'échelle mondiale, trouve dans l'ordre juridique de l'Union une traduction précise qu'il est utile d'expliciter, car elle indique les points d'appui contentieux disponibles pour chaque risque.

Trois points de contact entre le catalogue onusien et le droit de l'Union, et chacun ouvre une brèche contentieuse. Les expulsions collectives, prohibées par l'article 4 du Protocole n° 4, exigent l'examen individuel que la « fiction de non-entrée » du Pacte s'emploie à contourner. Le recours effectif de l'article 47 de la Charte, ensuite, c'est le droit qui commande les autres, car un droit sans recours n'est qu'une garantie de papier, l'arrêt Alace et Canpelli l'a rappelé. Et la détention arbitraire, enfin, mise à l'épreuve par les vingt-quatre mois de rétention qu'autorise désormais le règlement retour, sans que la sortie soit toujours assurée.

Le risque le plus spécifique à l'externalisation demeure toutefois le refoulement en chaîne, que le Rapporteur spécial place au premier rang de ses préoccupations. Transférer une personne vers un pays tiers réputé sur n'éteint pas l'obligation de non-refoulement, encore faut-il que ce pays ne la renvoie pas, à son tour, vers un danger. Or s'est précisément la vérification de cette condition que l'éloignement rend difficile et que l'informalité des

https://www.eunews.it/en/2026/06/11/eu-advocate-general-on-albania-centres-legitimate-but-migrant-rights-must-be-protected/

[44] G. MADI, doc. A/HRC/62/35, préc., et rapport antérieur à l'Assemblée générale, doc. A/80/302, 2025. Le Rapporteur spécial identifie parmi les droits les plus exposés : le droit de quitter tout pays y compris le sien, le principe de non-refoulement, l'interdiction des expulsions collectives, le droit à une procédure régulière et à un recours effectif, l'interdiction de la détention arbitraire, de la torture et des mauvais traitements, le droit à la vie, l'interdiction de la disparition forcée, les droits économiques, sociaux et culturels, et l'interdiction de la discrimination raciale. Disponible sur : https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/a80302-report-special-rapporteur-human-rights-migrants-gehad-madi

accords tend à soustraire au contrôle. La confrontation du catalogue onusien au droit de l'Union fait ainsi apparaître une convergence, les deux ordres identifient le même point névralgique, l'accès effectif au juge, comme la clé de voûte de toute la protection.

Chapitre 3. L'Europe, quelles opportunités, quel opportunisme ?

Ce chapitre place la focale sur l'acteur central, l'Union et ses États membres. Le chapitre 2 a tranché la licéité, sous conditions mais d'identifier ce que les instances européennes en attendent de l'externalisation et de mettre à l'épreuve leurs arguments. C'est ici que le titre du travail trouve son premier terrain de jeu.

3.1. Le versant « opportunité », les arguments des promoteurs

Les promoteurs avancent trois arguments, qu'il faut restituer honnêtement avant de les démonter. L'efficacité, d'abord, procédures à la frontière et centres de renvoi accéléreraient l'éloignement, là où le taux de retour plafonne entre 20 et 28 %.52 Le rapporteur du texte l'a dit sans détour, après avoir « verrouillé la porte d'entrée » avec le Pacte, il fallait « sécuriser la porte de derrière ».53 Vient le partage de la charge, via le mécanisme de solidarité. Puis la dissuasion, moins de perspective de séjour, donc moins de départs, suppose-t-on. Trois arguments cohérents, portés par une majorité bien réelle au Parlement, PPE (Parti populaire européen) allié à la droite et à l'extrême droite.45

3.2. L'épreuve des faits, efficacité contestée et coût disproportionné

Les chiffres, eux, sont têtus. Prenez le seul dispositif à moitié réel, l'italo-albanais. Construire Shëngjin et Gjadër devait coûter 39,2 millions d'euros, la facture a grimpé à 74,2 millions d'euros.55 Le marché de services a été attribué pour 133 millions d'euros à un opérateur unique.46 Le coût global de l'accord a été estimé par le gouvernement italien à environ 670 millions d'euros sur cinq ans.47 Rapporté aux 400 places livrées fin mars 2025, cela fait plus de 153 000 euros la place, contre environ 21 000 pour un centre équivalent en Italie.56 Et l'occupation ? Le 7 octobre 2025, dix-sept personnes.

Un tel dispositif pour une occupation aussi faible illustre, mieux qu'un raisonnement juridique, la fragilité économique du modèle. L'externalisation apparaît alors moins comme

---

[45] Parlement européen, position du 10 février 2026, P10_TA(2026)0026 ; le vote a été acquis par 396 voix pour, 226 contre et 30 abstentions selon Migreurop, *EU updates — December 2025 / February 2026*. Un vote distinct du 5 février 2026 a porté sur la liste européenne de pays d'origine sûrs, adoptée par 408 voix pour, 184 contre et 60 abstentions (EMN Belgique).

[46] EUobserver, « Italy-Albania migrant deal: Millions spent, few results », janvier 2026 : marché de services de 133 millions d'euros attribué à un opérateur unique pour les sites de Shëngjin et de Gjadër, présenté comme l'un des plus importants marchés publics jamais attribués dans le secteur migratoire en Italie ; dix-sept personnes retenues à Gjadër le 7 octobre 2025. Disponible sur : https://euobserver.com/eu-and-the-world/ar124e4323

[47] Brussels Signal, « Italy and Albania reaffirm migration deal amid doubts over its future », mai 2026 : estimation gouvernementale d'environ 670 millions d'euros sur cinq ans, couvrant construction, gestion, sécurité, logistique et personnel.

une politique d'efficacité que comme une politique de signalement, destinée à afficher une fermeté et à déplacer symboliquement le problème hors du champ de vision européen.

3.3. Les rapports de force institutionnels, Commission, Conseil, Parlement, agences

L'externalisation n'est pas le fait d'un acteur unique mais le produit d'un équilibre institutionnel. La Commission joue un rôle d'entrepreneur normatif, c'est elle qui a proposé la réforme du pays tiers sûr en mai 2025 et le règlement retour en mars 2025, et c'est sa présidente qui a invité les États à « tirer les leçons » du protocole italo-albanais.[48] Le Conseil européen, par ses conclusions d'octobre 2024, a appelé à une action déterminée pour accélérer les retours et a ouvert la voie aux *return hubs*.[49] Le Parlement européen, longtemps réticent, a basculé, la majorité qui a porté les réformes de 2026 marque un déplacement durable du centre de gravité politique.

Les agences ocupent une place croissantes et ambivalente. Frontex conduit et coordonne les opérations aux frontières et appuie les retours, l'Agence de l'Union européenne pour l'asile soutient les procédures, mais l'Agence des droits fondamentaux exerce une fonction d'alerte, ayant posé dès février 2025 les condition strictes auxquelles un *return hub* devrait satisfaire, au premier rang desquelles un accord juridiquement contraignant et un mécanisme de suivi indépendant.[50] Cette tension interne à l'appareille européen, entre agences opérationnelles et agence de contrôle, est révélatrice, l'Union produisent elle-même les instruments de sa propre critique.

3.4. Le levier budgétaire, financer l'externalisation

C'est souvent par le financement que l'externalisation se met concrètement en œuvre. À l'intérieur, le Fonds « Asile, migration et intégration », doté de 9,88 milliards d'euros pour 2021-2027, soutient les systèmes nationaux, y compris dans leur dimension externe et en

---

[48] Balkan Insight, « Expensive Lesson: Italy Weighs Costs of Offshore Migrant Centres in Albania », 26 juin 2025 : centre de Shëngjin conçu pour 144 personnes ; complexe de Gjadër de sept hectares sur une ancienne base militaire, d'une capacité annoncée de 880 places ; objectif gouvernemental de 36 000 personnes traitées par an.

[49] Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, *Planned return hubs in third countries: EU fundamental rights law issues*, prise de position du 6 février 2025. L'Agence y expose trois préconditions cumulatives et exige un accord juridiquement contraignant au sens de la Convention de Vienne de 1969, les arrangements informels étant jugés insuffisants, ainsi que la création de mécanismes indépendants de suivi des droits humains. Disponible sur : https://fra.europa.eu/en/publication/2025/return-hubs

[50] Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, *Planned return hubs in third countries: EU fundamental rights law issues*, prise de position du 6 février 2025. L'Agence y expose trois préconditions cumulatives et exige un accord juridiquement contraignant au sens de la Convention de Vienne de 1969, les arrangements informels étant jugés insuffisants, ainsi que la création de mécanismes indépendants de suivi des droits humains. Disponible sur : https://fra.europa.eu/en/publication/2025/return-hubs

matière de retour.[51] À l'extérieur, l'instrument NDICI-Global Europe, doté d'environ 79,5 milliards d'euros, constitue le principal véhicule, complété par le Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique.[52] Ce mode de financement soulève une difficulté récurrente, l'affectation de crédits présentés comme de développement à des fins de contrôle migratoire, au risque d'en dénaturer l'objet.

La trajectoire budgétaire amplifie cette orientation. La proposition de cadre financier pluriannuel 2028-2034, présentée le 16 juillet 2025, triplerait les crédits des affaires intérieures pour atteindre environ 81 milliards d'euros, et porterait l'action extérieure à environ 200 milliards d'euros dans un instrument unique.[53] Les analyses relèvent un risque de conditionnalité implicite, la non-coopération d'un pays tiers en matière de retour pourrait entraîner le gel de fonds extérieurs.[54] Cette conditionnalité budgétaire est le trait d'union entre le versant européen et le versant des pays tiers, examiné au chapitre suivant.

3.5. La diffusion de la responsabilité comme choix, non comme effet

Un dernier trait mérite d'être souligné, car il éclaire l'opportunisme mieux qu'aucun autre. Le recours à la formule « accord ou arrangement », retenue tant pour le pays tiers sûr que pour les *return hubs*[55], offre aux États le choix entre un instrument justiciable et un instrument qui ne l'est pas. Cette latitude est un effet recherché. En jouant sur la frontière entre le formel et l'informel, les dispositifs choisissent, à chaque étape, le régime le moins exigeant en matière de contrôle. La diffusion de la responsabilité apparaît ainsi non comme une conséquence involontaire de la complexité, mais comme une caractéristique délibérée du montage, ce qui fait pencher, du côté européen, la balance vers l'opportunisme.

---

[51] Règlement (UE) 2021/1147 établissant le Fonds « Asile, migration et intégration » ; dotation totale de 9,88 milliards d'euros pour 2021-2027. Les organisations non gouvernementales et humanitaires figurent parmi les entités éligibles.

[52] Règlement (UE) 2021/947 établissant l'instrument NDICI-Global Europe ; sur le montant global d'environ 79,5 milliards d'euros, v. « Compliance or Complicity? », *Netherlands International Law Review*, 2024.

[53] Statewatch, *EU budget proposals: more external migration control, less democratic scrutiny*, septembre 2025, analysant la proposition de cadre financier pluriannuel 2028-2034 présentée par la Commission le 16 juillet 2025. Disponible sur : https://www.statewatch.org/news/2025/september/eu-budget-proposals-more-external-migration-control-less-democratic-scrutiny/

[54] *New Union Post*, « The next EU budget set to include migration conditionality », septembre 2025.

[55] Conseil de l'Union européenne, *Council and Parliament reach deal on returns of illegally staying third-country nationals*, communiqué du 1er juin 2026, mis à jour le 11 juin 2026 pour y joindre le texte convenu. Le communiqué précise que les centres peuvent constituer la destination finale ou des centres de transfert, que l'accord ou l'arrangement ne peut être conclu qu'avec un pays respectant les normes internationales relatives aux droits humains et le principe de non-refoulement, et que les mineurs non accompagnés sont exclus. Disponible sur : https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2026/06/01/council-and-parliament-reach-deal-on-returns-of-illegally-staying-third-country-nationals/

3.6. Le coût de crédibilité, ce que l'Union risque de perdre

Il reste un coût dont aucune ligne budgétaire ne rend compte, et c'est peut-être le plus lourd, celui que l'Union paie en cohérence avec elle-même. On l'oublie facilement dans le feu des négociations, mais l'Union européenne n'est pas seulement un marché ou une administration, c'est une communauté qui se raconte comme un espace de droit. Or on ne peut pas, dans le même mouvement, se présenter au monde comme le champion de l'État de droit et bâtir sa politique migratoire sur des montages pensées, d'abord, pour tenir le juge à distance. La contradiction n'est pas seulement morale, elle est stratégique.

Plusieurs terrains la rendent tangible. Il y a le diplomatique, lorsque l'Union reproche à un pays tiers ses atteintes à l'État de droit tout en lui déléguant la garde de personnes qu'elle ne veut pas voir, l'argument perd de sa force, et les partenaires ne se privent pas de le lui rappeler. L’interne, la tension entre une Cour de justice qui resserre les garanties et un législateur qui les desserre, décrite au chapitre 2, ne peut pas durer indéfiniment sans abîmer l'autorité de l'un ou de l'autre. Et le démocratique, à mesure que les décisions les plus lourdes migrent vers des instruments informels, négocier loin des parlements, c'est la légitimité même de la politique migratoire qui s'érode.

Une politique peut être légale et néanmoins coûteuse pour celui qui la mène. L'externalisation illustre ce cas de figure. C'est cette dépense-là, invisible dans les tableaux mais bien réelle, qu'il faut porter au débit de l'«opportunité » revendiquée.

Chapitre 4. Les pays tiers partenaires, que gagnent-ils, à quel prix ?

Ce chapitre déplace le regard vers l'autre bout de la chaîne. L'externalisation ne tient que si quelqu'un, en face, dit oui. Un pays tiers accepte les centres, reprend des personnes, retient les départs. Pourquoi accepte-t-il, et qu'y gagne-t-il vraiment ? On caricature volontiers la réponse, mais à quel prix, pour eux-mêmes, pour les personnes concernées et pour la crédibilité de l'Union ?

4.1. Une ressource de négociation, la migration comme monnaie d'échange

Pour un gouvernement du Sud, la migration est une carte, parfois la seule. En tenant sa frontière, il obtient ce qu'il ne négocierait pas autrement, aide budgétaire, visas, appui diplomatique. La doctrine appelle cela le passage d'une conditionnalité positive à une conditionnalité négative, on ne récompense plus la coopération, on sanctionne son absence.68 Disons-le franchement, accueillir « les indésirables de l'Europe » a un coût politique intérieur, devant une opinion qui n'aime pas voir son pays servir de garde-frontière à l'ancien colonisateur. La contrepartie doit être à la hauteur de ce coût. Elle ne l'achète pas de gaieté de cœur, elle l'accepte, faute de mieux.

Deux exemples chiffrés donnent la mesure de ces contreparties. La déclaration UE-Turquie de 2016 s'est accompagnée d'une facilité de six milliards d'euros en faveur des réfugiés en Turquie. Le mémorandum d'entente avec la Tunisie de juillet 2023 prévoyait une aide immédiate de 105 millions d'euros pour la gestion des frontières, 150 millions d'euros de soutien budgétaire direct et jusqu'à 900 millions d'euros de soutien macroéconomique conditionné à un accord avec le Fonds monétaire international.[56] Ces montants transforment la migration en levier, le pays tiers dispose, par le seul contrôle de ses frontières, d'un pouvoir de négociation sur des enjeux beaucoup plus larges.

Il faut prendre au sérieux ce calcul, car on le caricature souvent. Vu d'Europe, on imagine volontiers des gouvernements tiers trop contents d'empocher des chèques, la réalité est plus retorse. Pour un dirigeant du Sud, accepter d'accueillir les indésirables de l'Europe, c'est s'exposer devant sa propre opinion, laquelle voit rarement d'un bon œil que son pays serve de garde-frontière à l'ancien colonisateur. La contrepartie doit donc être à la hauteur de ce coût politique intérieur, et elle prend des formes variées, aide budgétaire directe, projets

[56]Parlement européen (EPRS), fiche relative au mémorandum d'entente UE-Tunisie, 2023 ; The Tahrir Institute for Middle East Policy, octobre 2023.

d'infrastructure visibles, facilités de visas pour les ressortissants, appui diplomatique dans d'autres dossiers. La migration devient une carte dans un jeu bien plus large que la migration elle-même.

Les ordres de grandeur donnent le vertige et rappellent que rien n'est gratuit. Au titre du Global Gateway, on parle d'environ 900 millions d'euros mobilisés autour du Rwanda, de plusieurs centaines de millions pour l'Ouganda, de sommes comparables ailleurs. Mais ces montants, précisément parce qu'ils sont élevés, créent une dépendance réciproque, le pays hôte s'habitue à la rente, l'Europe s'attache à un partenaire qu'elle ne peut plus critiquer sans se contredire. C'est le paradoxe de la conditionnalité négative décrit par la doctrine, on croit acheter une coopération, on finit par acheter un silence,le sien autant que celui de l'autre.

4.2. Le cas particulier des pays candidats à l'adhésion

Une sous-catégorie mérite une attention particulière, les pays candidats à l'adhésion à l'Union, tels que ceux des Balkans ocidentaux. Pour eux, l'accueil de centres externalisés présente une double attractivité. D'une part, il constitue un levier d'accélération de leur processus d'adhésion, en manifestant leur utilité et leur alignement sur les priorités de Bruxelles. D'autre part, il représente une opportunité économique, percevoir un soutien substantiel sans nécessairement assumer la gestion des centres eux-mêmes.[57] L'accord Italie-Albanie et l'arrangement Danemark-Kosovo ont ainsi été analysés comme des cas d'école d'une stratégie plus large, où le rapport de force apparent, l'Union puissante face à un petit pays, masque une négociation où le candidat monnaie sa coopération.

4.3. La liste des candidats et l'état des négociations

À la date de clôture, aucun accord de *return hub* n'était signé, mais les négociations étaient engagées. Cinq États membres, Allemagne, Autriche, Danemark, Grèce et Pays-Bas, forment un groupe pilote et coordonnent leurs efforts.[58] Une liste indicative d'une douzaine de pays a circulé, Rwanda, Ghana, Sénégal, Tunisie, Libye, Mauritanie, Égypte, Ouganda, Ouzbékistan, Arménie, Monténégro et Éthiopie.[59] Le Premier ministre grec a fixé pour

[57] *New Union Post*, « How Denmark-Kosovo and Italy-Albania deals set a precedent for EU "return hubs" », mars 2026.

[58] Belga News Agency, « EU negotiators agree on third country return hubs », 2 juin 2026 : le règlement fournit aux États membres un cadre juridique pour engager des discussions avec des pays tiers ; l'Allemagne, les Pays-Bas, le Danemark, la Grèce et l'Autriche ont exprimé leur intérêt.

[59] Brussels Signal, « EU states eye Rwanda and Uzbekistan as sites for migrant return hubs », juin 2026, citant une liste indicative de douze pays et précisant que celle-ci n'a pas de caractère définitif. Disponible sur : https://brusselssignal.eu/2026/06/eu-states-eye-rwanda-and-uzbekistan-as-sites-for-migrant-return-hubs/

objectif la conclusion des premiers accords en 2026, pour une mise en service en 2027, le ministre allemand de l'Intérieur vise également des accords d'ici la fin de 2026.[60] Les Pays-Bas ont mené des discussions avancées avec l'Ouganda, ultérieurement suspendues.[61]

Le tableau ci-dessous synthétise l'appréciation de quatre profils de pays hôtes au regard de leurs intérêts et des risques dominants.

Profil	Exemples cités	Intérêt pour le pays hôte	Risque dominant pour les personnes
Balkans occidentaux	Albanie, Kosovo, Monténégro	Accélération de l'adhésion, ressource économique	Contrôle juridictionnel accessible mais rétention et éloignement
Afrique de l'Est	Rwanda, Ouganda, Éthiopie	Aide, reconnaissance diplomatique	Éloignement extrême, antécédents de refoulement documentés
Afrique du Nord et Sahel	Tunisie, Égypte, Libye, Mauritanie	Soutien budgétaire et macroéconomique	Situation des personnes migrantes documentée comme préoccupante
Asie centrale et Caucase	Ouzbékistan, Arménie	Coopération et financements	Absence de lien avec les personnes, faible société civile observatrice

4.4. Le prix payé, pour les personnes, pour le pays, pour l'Union

Ces bénéfices se paient, et la facture se répartit mal. Les personnes règlent la note la plus lourde, éloignées là où rien ne les rattache, coupées d'un juge et d'un avocat, exposées au refoulement en chaîne si le pays hôte les renvoie à son tour. Le pays hôte, lui, encaisse l'argent mais hérite d'une fonction encombrante et d'une réputation qui s'abîme, le mémorandum tunisien de juillet 2023 a coïncidé avec une dégradation documentée du sort des personnes bloquées.75 Et l'Union ? Elle paie en crédibilité. « Conformité ou complicité ? », ce titre d'un commentaire de 2024 résume l'affaire mieux qu'un long développement, soutenir un partenaire aux pratiques douteuses expose l'Europe, et tous ceux qui l'accompagnent, au reproche de complicité.76 Le mémorandum tunisien n'a comporté qu'un langage très général sur les droits humains, sans mécanisme de suivi, lacune expressément

[60] Hungarian Conservative, « EU Countries Eye Rwanda, Uganda, Uzbekistan for First Return Hubs by 2027 », 24 juin 2026, rapportant l'objectif exprimé par le Premier ministre grec de conclure les premiers accords en 2026 pour une mise en service en 2027, ainsi que le calendrier annoncé par le ministre allemand de l'Intérieur. Disponible sur : https://www.hungarianconservative.com/articles/current/eu-return-hubs-deportation-migration-rwanda-uzbekistan-uganda/

[61] France 24, « EU agrees deal for deporting migrants to third-country "return hubs" », 2 juin 2026 : les discussions bilatérales entre les Pays-Bas et l'Ouganda ont été suspendues.

relevée par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe et par la Médiatrice européenne.[62]

4.5. L'impact différencié sur les groupes vulnérables

Le prix de l'externalisation n'est pas réparti également entre les personnes concernées, il pèse plus lourdement sur celles qui étaient déjà les plus exposées. Le Rapporteur spécial des Nations unies l'a souligné avec force, l'externalisation touche de manière disproportionnée les personnes déjà vulnérables, exposant les enfants à la détention et à la séparation familiale, les femmes et les filles à la violence et à l'exploitation, les personnes LGBTQI+ à la discrimination et à la persécution, et les migrants racisés à l'exclusion, à la détention et à l'expulsion.[63] Cette approche intersectionnelle, absente d'une lecture purement institutionnelle, est indispensable pour mesurer le coût réel des dispositifs.

Le cas des enfants et des familles est, à cet égard, révélateur du décalage entre l'affichage et la règle. Le règlement retour exclut certes les mineurs non accompagnés du champ des transferts vers un *return hub*, mais il n'exclut pas les familles avec enfants, une tentative d'amendement en ce sens ayant été écartée en plénière.[64] Un enfant accompagné pourra donc être transféré vers un centre situé dans un pays tiers, où sa scolarisation, son suivi médical et la préservation de ses liens ne sont garantis que par les stipulations, souvent lacunaires, de l'accord. Pour une analyse soucieuse de l'intérêt supérieur de l'enfant, ce point constitue l'une des faiblesses les plus graves du dispositif.

À cette vulnérabilité des personnes s'ajoute une dimension nouvelle, que le rapport onusien met en avant et que le débat juridique européen intègre encore mal, le recours croissant aux technologies de surveillance et aux outils numériques dans la gouvernance des migrations.[65]

---

[62] *Verfassungsblog*, « Team Europe's Deal: What's Wrong with the EU-Tunisia Migration Agreement? », 2023, reprenant la position du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe.

[63] G. MADI, doc. A/HRC/62/35, préc. Le Rapporteur spécial souligne que l'externalisation touche de manière disproportionnée les personnes déjà exposées : les enfants, exposés à la détention et à la séparation familiale ; les femmes et les filles, à la violence et à l'exploitation ; les personnes LGBTQI+, à la discrimination et à la persécution ; et les migrants racisés, à l'exclusion, à la détention et à l'expulsion. Disponible sur : https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/a80302-report-special-rapporteur-human-rights-migrants-gehad-madi

[64] Agence Europe, bulletin n° 13890, 18 juin 2026 : le règlement supprime l'effet suspensif automatique des recours et introduit des interdictions d'entrée permanentes pour certains profils ; la tentative d'amendement visant à exclure les familles avec enfants du champ des centres de retour n'a pas été examinée en plénière. Disponible sur : https://agenceurope.eu/en/bulletin/article/13890/13/european-parliament-formally-approves-provisional-agreement-on-returns-regulation

[65] G. MADI, doc. A/HRC/62/35, préc. Le rapport insiste sur les risques liés au recours croissant aux technologies de surveillance et aux outils numériques dans la gouvernance des migrations, et appelle à leur mise en conformité avec les normes relatives aux droits humains et à la protection des données. Disponible sur : https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/a80302-report-special-rapporteur-human-rights-migrants-gehad-madi

Collecte de données biométriques, interopérabilité des fichiers, systèmes d'information partagés entre États et avec des pays tiers, ces instruments démultiplient la capacité de contrôle à distance, tout en soulevant des questions aiguës de protection des données et de recours. Le règlement retour lui-même institue un ordre européen de retour enregistré dans le système d'information Schengen, dont la circulation entre États membres facilite l'exécution mais complique le contrôle. La surveillance devient ainsi le prolongement technologique de l'externalisation géographique, elle permet d'agir sur les personnes sans les toucher, réactualisant sous forme numérique la logique du contrôle sans contact.

4.6. Une asymétrie durable, mais réversible

L'analyse par les pays tiers révèle une asymétrie que l'on tient trop souvent pour acquise. Le rapport de force n'est pas univoque, si l'Union dispose de la ressource financière, le pays tiers dispose du contrôle physique de sa frontière et de la faculté de suspendre sa coopération. Cette réversibilité explique la fragilité récurrente de ces accords, dont plusieurs se sont enlisés ou ont été abandonnés. Elle explique aussi pourquoi les dispositifs les plus attractifs sur le plan opérationnel, pays proches, à la société civile active, sont les plus exposés au contentieux, tandis que les plus éloignés réduisent le risque juridique immédiat mais accroissent le risque humain et l'exposition à long terme de tous les acteurs. Cette tension traverse le chapitre suivant, consacré aux organisations appelées à exécuter ces accords sur le terrain.

Chapitre 5. Les organisations non gouvernementales dans l'exécution des accords

Un centre de renvoi ne se gère pas tout seul. Cuisine, soins, accompagnement, surveillance des droits, ces tâches échoient à des tiers, et souvent à des ONG, locales ou internationales. Reste à savoir ce que leur présence produit vraiment, un mieux pour les personnes, ou un alibi pour le dispositif.

5.1. Une constellation d'opérateurs

Qui fait tourner la machine ? Des entreprises privées, d'abord, pour le bâti, les repas, le transport, l'informatique, à Shëngjin et Gjadër, un marché de services de 133 millions d'euros est allé à un opérateur unique.81 Des organisations internationales ensuite, OIM, HCR, coincées entre la mise en œuvre et le contrôle. Les ONG, enfin, tour à tour prestataires, témoins, défenseurs des droits, parfois les trois dans la même semaine.

Cette pluralité produit un effet juridique majeur, déjà signalé au chapitre 2, chaque acteur peut renvoyer la responsabilité à un autre, et la personne lésée peine à identifier un débiteur et un for. La délégation à des opérateurs privés ou associatifs ne fait pourtant pas disparaître la responsabilité de l'État, le droit international connaît des règles d'attribution qui rattachent à l'État le comportement de personnes agissant sur ses instructions ou sous son contrôle.[66] Mais deux difficultés subsistent, la preuve du contrôle exercé, difficile à établir dans des dispositifs opaques, et la complicité, un acteur contribuant sciemment à une violation pouvant voir sa propre responsabilité engagée.

5.2. ONG locales et ONG internationales, deux positions distinctes

Deux mondes, en réalité. Les grandes ONG transnationales ont les moyens de poser leurs conditions et de partir si on ne les respecte pas, leur nom donne au dispositif un vernis de respectabilité, et c'est bien pour cela qu'on les courtise. Les ONG locales, elles, connaissent le terrain mieux que quiconque mais négocient le dos au mur, dépendantes des financements, surveillées par leur propre gouvernement, rarement armées pour attaquer un dispositif en justice. L'externalisation reproduit ainsi, jusque dans la société civile, les rapports de force qu'elle installe entre États.

[66] Commission du droit international, Articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, 2001, art. 5 et 8, appliqués au contrôle migratoire par T. GAMMELTOFT-HANSEN, *Access to Asylum*, op. cit., chap. 5.

5.3. Le dilemme de participation

Quelle que soit sa catégorie, une organisation appelée à intervenir se trouve devant un dilemme. Sa présence peut améliorer, à la marge, les conditions concrètes des personnes, mais elle risque de légitimer un dispositif contesté. L'éloignement des centres et l'opacité des arrangements compliquent, en outre, la fonction de témoignage et de monitoring indépendant qui fonde une part de l'action humanitaire, la difficulté d'un accès effectif transforme des centres présentés comme respectueux des droits en espaces peu vérifiables.

La question stratégique n'est donc pas seulement « faut-il participer ? », mais « à quelles conditions minimales de contrôle et d'accès une participation serait-elle défendable, et à partir de quel seuil devient-elle une caution ? ». Trois voies, aucune propre. Refuser d'emblée garde le message clair, mais abandonne le terrain à d'autres, moins regardants. Participer sous conditions, accès libre, témoignage indépendant, droit de rendre public, peut se défendre, à condition de partir vraiment quand les conditions tombent. Agir à distance, enfin, plaidoyer, information, accès au droit, sans mettre un pied dans le centre. Chacune a son coût. L'abstention, un coût humain immédiat, la participation, un risque de caution, la distance, une perte d'efficacité.

On aurait tort de croire ce dilemme purement théorique. Il se pose, très concrètement, dès la première réunion où une organisation évalue un appel à projets. Faut-il répondre, sachant que d'autres répondront de toute façon ? Faut-il poser des conditions, au risque d'être écartée au profit d'un opérateur plus accommodant ? Et si l'on refuse, que dit-on aux personnes qu'on aurait pu aider ? Aucune de ces questions n'a de réponse confortable, et c'est précisément pourquoi une grille de décision, froide, explicite, décidée à l'avance et loin de l'urgence, vaut mieux qu'un arbitrage pris dans le feu de l'action. Décider à froid ce qu'on refusera à chaud, voilà, peut-être, la seule prudence qui tienne.

Un point mérite d'être souligné, car il départage nettement les postures, la différence entre fournir un service et exercer un contrôle. Le prestataire s'engage à faire fonctionner le dispositif, le contrôleur s'engage à en dire la vérité. Les deux peuvent coexister dans la même organisation, mais pas dans le même contrat, sous peine de conflit d'intérêts manifeste. C'est pourquoi la voie du monitoring indépendant, lorsqu'elle est réellement garantie, offre le meilleur rapport entre l'utilité et le risque de compromission à condition, encore une fois, que celui qui surveille ne soit jamais payé par celui qu'il surveille.

5.4. Ce que l'Agence des droits fondamentaux exige des dispositifs

Les conditions auxquelles un dispositif devrait satisfaire pour qu'une participation soit défendable ne relèvent pas de la seule appréciation morale, elles ont été précisées par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union. Dans sa prise de position de février 2025, l'Agence pose trois préconditions cumulatives, une décision de retour valide et exécutoire, prise à l'issue d'une appréciation individualisée et assortie d'un recours effectif, une base juridique adéquate pour le transfert, prenant la forme d'un accord juridiquement contraignant au sens de la Convention de Vienne, les arrangements informels étant jugés insuffisants, et des garanties de traitement licite dans le pays hôte.[67]

L'Agence place au centre de son analyse une exigence décisive, la création d'un mécanisme de suivi indépendant des droits humain est une condition de conformitée, non un supplément facultatif.[68] Un tel mécanisme suppose l'indépendance organique et financière à l'égard de l'opérateur et de l'État, un droit d'accès inopiné à l'ensemble des locaux, un droit d'entretien confidentiel avec les personnes, et la faculté de publier ses constats sans autorisation préalable. C'est précisément cette fonction de controle indépendant qui offre, à une organisation soucieuse de cohérence, le rapport le plus favorable entre utilité et risque de compromission, à la stricte condition que ces attributs soient garantis et que le financement ne provienne pas de l'entité contrôlée.

5.5. Le levier budgétaire à la portée de la société civile

Un levier mérite d'être souligné, car il est à la portée d'acteurs non institutionnels, la conditionnalité budgétaire. Dès lors que ces dispositifs reposent largement sur des fonds publics, nationaux et européens , le contrôle exercé par les parlements, les cours des comptes et les médiateurs constitue un point d'appui. L'exemple italien est instructif, c'est par un signalement associatif de soixante pages adressé à la Cour des comptes et à l'autorité anticorruption que la question de l'usage des ressources publiques a été portée devant un organe de contrôle.[69] Documenter l'emploi des fonds, réclamer la publication des accords et

[67] Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, *Planned return hubs in third countries: EU fundamental rights law issues*, prise de position du 6 février 2025. L'Agence y expose trois préconditions cumulatives et exige un accord juridiquement contraignant au sens de la Convention de Vienne de 1969, les arrangements informels étant jugés insuffisants, ainsi que la création de mécanismes indépendants de suivi des droits humains. Disponible sur : https://fra.europa.eu/en/publication/2025/return-hubs

[68] Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, *Planned return hubs in third countries: EU fundamental rights law issues*, prise de position du 6 février 2025. L'Agence y expose trois préconditions cumulatives et exige un accord juridiquement contraignant au sens de la Convention de Vienne de 1969, les arrangements informels étant jugés insuffisants, ainsi que la création de mécanismes indépendants de suivi des droits humains. Disponible sur : https://fra.europa.eu/en/publication/2025/return-hubs

[69] Balkan Insight, « Probe Urged of "Unjustifiable" Cost of Italy's Migrant Camps in Albania », 3 décembre 2025 : les fonds de construction sont passés d'environ 39,2 à plus de 74 millions d'euros, pour un coût moyen par lit d'environ 72 000

des marchés, saisir ces organes, autant de voies indirectes mais réelles pour rétablir un minimum de reddition de comptes là où le contrôle juridictionnel direct est entravé. Ce levier est d'autant plus précieux qu'il ne suppose aucune présence dans les centres et préserve donc intégralement la liberté de parole de l'organisation qui l'actionne.

5.6. Protéger ceux qui protègent, les défenseurs des droits face à la criminalisation

Un dernier point, souvent négligé dans l'analyse institutionnelle, mérite d'être versé au dossier, la vulnérabilité propre des acteurs de la société civile qui portent assistance aux personnes migrantes. Le Rapporteur spécial des Nations unies a expressément appelé les États à protéger les défenseurs des droits humains et les acteurs de la société civile intervenant auprès des migrants.[70] Cette appel n'est pas abstrait, dans le contexte de l'externalisation, les organisations qui documentent les conditions dans les centres, assistent juridiquement les personnes ou rendent publics leurs constats s'exposent à des mesures d'entrave, restrictions d'accès, poursuites, campagnes de délégitimation.

Ce risque a une incidence directe sur le dilemme de participation analysé plus haut. Une organisation qui accepte d'intervenir dans un dispositif externalisé, mais qui se voit contractuellement interdire de publier ses constats, perd précisément ce qui fait la valeur de sa présence, la fonction de témoignage. La liberté de rendre publics les manquements observés n'est donc pas une clause accessoire, elle est la condition qui distingue une participation utile d'une caution muette. Ces pourquoi la protection des défenseurs des droits et la garantie de leur liberté de parole doivent figurer, au même titre que l'accès au juge, parmi les lignes rouges non négociables de toute intervention.

5.7. Des recommandations onusiennes à leur mise en œuvre européenne

L'analyse par les organisations non gouvernementales trouve son aboutissement dans la confrontation entre les recommandations du Rapporteur spécial et les instruments concrets dont dispose la société civile européenne. Le Rapporteur recommande de n'appliquer les concepts de « pays sûr » que sur la base d'une évaluation individuelle, d'un lien réel et de recours effectifs, d'assurer la transparence par des accords publics, des évaluations d'impact

---

euros ; une organisation non gouvernementale a déposé un signalement de soixante pages auprès de la Cour des comptes italienne et saisi l'autorité nationale anticorruption, l'ensemble de la procédure ayant été conduit de gré à gré.

[70] G. MADI, doc. A/HRC/62/35, préc. Le Rapporteur spécial appelle expressément à protéger les défenseurs des droits humains et les acteurs de la société civile qui portent assistance aux personnes migrantes. Disponible sur : https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/a80302-report-special-rapporteur-human-rights-migrants-gehad-madi

sur les droits humains, un suivi indépendant et des mécanismes de plainte, et de garantir une diligence raisonnable de la part de tous les acteurs de la coopération migratoire.[71] Ces recommandations, formulées à l'adresse des États, dessinent en creux un programme d'action pour les organisations non gouvernementales, qui disposent, dans l'ordre européen, de leviers précis pour en réclamer la mise en œuvre.

Trois correspondances peuvent être établies, qui constituent l'apport le plus directement opérationnel de ce travail. Là où le rapport onusien s'arrête à la recommandation, le droit de l'Union offre les outils pour la faire vivre. Un « lien réel » exigé ? Le juge national, puis la CJUE par renvoi préjudiciel, peuvent censurer un pays tiers sûr fondé sur le seul transit. De la transparence réclamée ? La Médiatrice et la Cour des comptes européennes peuvent être saisies sur la publication des accords et l'emploi des fonds, l'exemple italien a montré que ça marche. Un suivi indépendant ? La FRA en a fixé le standard, accès inopiné, liberté de publier.

Les instruments existent, encore faut-il que la société civile s'en empare.

[71] G. MADI, doc. A/HRC/62/35, préc. Le Rapporteur spécial recommande notamment de n'appliquer les concepts de « pays sûr » que sur la base d'une évaluation individuelle, d'un lien réel et de recours effectifs, d'assurer la transparence par des accords publics, des évaluations d'impact sur les droits humains, un suivi indépendant et des mécanismes de plainte, et de garantir une diligence raisonnable en matière de droits humains de la part de tous les acteurs de la coopération migratoire. Disponible sur : https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/a80302-report-special-rapporteur-human-rights-migrants-gehad-madi

Chapitre 6. Discussion, une balance des intérêts à géométrie variable

Une thèse simple pour finir, « opportunité ou opportunisme » n'a pas de réponse unique. Tout dépend de qui parle, de quand on se place, et de ce qu'on met dans la balance, l'efficacité, le coût, ou le droit.

6.1. Dépasser l'alternative binaire (test de H4)

L'hypothèse H4 se trouve confirmée. H4 tient. Vue de Bruxelles, l'externalisation se pare d'efficacité et de solidarité ; le chapitre 3 a montré un gain surtout symbolique pour un coût bien réel, opportunisme encadré, donc. Les pays tiers, eux, y trouvent une monnaie d'échange authentique, mais qu'une économie sous contrainte ne négocie jamais d'égal à égal, l'« opportunité » a le goût de la nécessité. Pour les personnes ? Ni l'un ni l'autre. Un transfert de risque à sens unique. Et les ONG restent plantées devant leur dilemme, dont l'issue se décide dispositif par dispositif.

L'alternative binaire doit donc être dépassée au profit d'une lecture relationnelle, l'externalisation est un dispositif qui redistribue coûts et bénéfices de façon asymétrique entre acteurs. Ce que l'un tient pour une opportunité est, pour un autre, un coût, et ce que l'Union présente comme un partage de la charge est, pour les personnes, une charge déplacée.

6.2. La diffusion de la responsabilité (test de H2)

L'hypothèse H2 est largement corroborée. H2 se vérifie sans peine. Multipliez les acteurs, préférez l'accord informel au traité, et la responsabilité se dilue, la doctrine parle d'« irresponsabilisation ».88 Strasbourg oppose bien un contrepoint (M.S.S., Hirsi Jamaa, la responsabilité ne s'arrête pas à la frontière), mais ce contre-point ne vaut que si la personnes atteint un juge, précisément ce que l'éloignement rend improbable.

Cette diffusion produit un effet pervers, plus la chaîne est longue, plus le coût d'accès à la justice augmente, tandis que les ressources des intéressés diminuent. C'est un point où l'action des organisations d'appui juridique prend tout son sens, en rétablissant une capacité de recours que la structure même des dispositifs tend à annuler.

6.3. Conformité et garde-fous (tests de H1 et H3)

Quant à H1, elle passe l'examen avec une réserve nette, le principe de la délocalisation est admis, mais aucun dispositif existant ne réunit les garantie qui le rendraient licite, l'avocate générale Medina l'a dit de l'accord albanais, faute de clauses « claires et précises ».89

L'hypothèse H3, quant à elle, doit être reformulée à la lumière du recentrage de ce travail, des garde-fous existent et sont identifiables, accord contraignant et publié, clauses précises, audits indépendants, recours suspensif, mécanisme de suivi indépendant tel que l'exige l'Agence des droits fondamentaux[72] , mais leur adoption suppose de renoncer à une partie des avantages recherchés par l'externalisation. Il faut distinguer deux niveaux d'exigence. Un premier niveau, minimal, consisterait à rendre les dispositifs simplement vérifiables, publication des accords, accès des observateurs, transparence des marchés. Ce niveau, techniquement accessible, se heurte surtout à une réticence politique, le contre-exemple italien, où le marché a été attribué sans mise en concurrence, en fournit l'illustration.[73] Un second niveau, plus ambitieux, garantirait un recours suspensif effectif depuis les centres externalisés, il conditionne réellement la conformité, mais entre en tension frontale avec la logique même de mise à distance.

6.4. Synthèse, une balance qui penche, mais qui n'est pas figée

Les résultats peuvent être ramenés à une balance. Du côté des bénéfices allégués figurent l'efficacité et le partage de la charge, l'analyse a montré que le premier est incertain, voire démenti par les données, et le second réel mais déplacé vers des pays tiers moins dotés. Du côté des coûts figurent l'affaiblissement des garanties procédurales, la dilution de la responsabilité, l'opacité des financements et le risque d'atteintes aux droits, coûts supportés d'abord par les personnes, et secondairement par la crédibilité de l'Union.

Cette balance penche, en l'état, du côté des coûts, non par principe mais faute de garde-fous effectifs. Elle pourrait se rééquilibrer si les conditions dégagées au titre de H3 étaient réunies et si la jurisprudence à venir imposait ces exigences. L'appréciation finale n'est donc pas figée, elle dépendra de choix institutionnels et de décisions juridictionnelles encore en suspens. C'est ce qui rend le suivi attentif du dossier aussi important que la prise de position immédiate.

---

[72] Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, *Planned return hubs in third countries: EU fundamental rights law issues*, prise de position du 6 février 2025. L'Agence y expose trois préconditions cumulatives et exige un accord juridiquement contraignant au sens de la Convention de Vienne de 1969, les arrangements informels étant jugés insuffisants, ainsi que la création de mécanismes indépendants de suivi des droits humains. Disponible sur : https://fra.europa.eu/en/publication/2025/return-hubs

[73] EUobserver, « Italy-Albania migrant deal: Millions spent, few results », janvier 2026 : marché de services de 133 millions d'euros attribué à un opérateur unique pour les sites de Shëngjin et de Gjadër, présenté comme l'un des plus importants marchés publics jamais attribués dans le secteur migratoire en Italie ; dix-sept personnes retenues à Gjadër le 7 octobre 2025. Disponible sur : https://euobserver.com/eu-and-the-world/ar124e4323

Une image, pour finir, aide à saisir l'ensemble. L'externalisation fonctionne comme un jeu de vases communicants, ce que l'Europe croit évacuer d'un côté,la charge, la visibilité, le contentieux,ressort de l'autre, sous une forme souvent plus coûteuse et moins maîtrisable, chez les pays hôtes et chez les personnes. Rien ne disparaît, tout se déplace. Et comme dans tout déplacement, une part se perd en route, ici, ce sont les garanties. La balance ne penche donc pas parce que les promoteurs seraient de mauvaise foi, mais parce que la mécanique même du transfert produit de la déperdition de droit.

6.5. Le dilemme des acteurs de terrain, participer, refuser, ou surveiller ?

Il y a une question que ce travail ne peut pas esquiver, parce qu'elle est, au fond, celle d'où il est parti, que fait-on, concrètement, quand on est une organisation de terrain et qu'on se voit proposer d'intervenir dans l'un de ces centres ? La théorie a beau jeu de trancher, sur le terrain, le choix est déchirant, parce qu'aucune des options n'est propre.

Refuser par principe, c'est garder les mains libres et la parole claire,mais c'est aussi laisser la place à d'autres, parfois moins-disants, et abandonner des personnes bien réelles à des conditions qu'on aurait pu améliorer. Participer, c'est peut-être adoucir le quotidien de quelques dizaines d'individus,mais au prix d'un blanc-seing offert à un dispositif qu'on désapprouve, et d'un risque de complicité que le droit international ne prend pas à la légère. Surveiller enfin, c'est-à-dire entrer non comme prestataire mais comme témoin indépendant, apparaît comme la voie la plus cohérente, encore faut-il que l'accord garantisse une indépendance réelle, un accès inopiné et la liberté de rendre publics les constats, faute de quoi le « contrôleur » ne fait que décorer la vitrine.

La ligne de partage, à mon sens, n'est pas entre le oui et le non, mais dans une exigence, celle de l'accès effectif au juge. Tant qu'une personne placée dans un centre externalisé peut saisir un tribunal qui suspendra, si nécessaire, son éloignement, une présence associative peut se défendre. Dès lors que cette voie est fermée, par entre autre l'informalité, par la distance, par la suppression de l'effet suspensif, aucune amélioration matérielle ne rachète le vice, et la participation cesse d'être tenable. C'est cette frontière, et non un slogan, que la grille de décision proposée en annexe cherche à rendre opérationnelle.

Conclusion générale

Au terme de ce travail, la question posée en introduction, l'externalisation de la politique d'asile de l'Union relève-t-elle de l'opportunité ou de l'opportunisme ?, reçoit une réponse volontairement nuancée, la qualification dépend de l'acteur considéré. Ce déplacement d'angle constitue l'apport principal de ce TFE, en regard d'une littérature qui privilégie souvent la seule perspective des droits des personnes.

Vue de Bruxelles et des capitales, l'externalisation apparaît davantage comme un opportunisme encadré que comme une opportunité maîtrisée, le bénéfice est avant tout symbolique, le coût disproportionné, et la diffusion de la responsabilité un choix délibéré plutôt qu'un effet secondaire. Vue des pays tiers, elle est une opportunité de négociation réelle, transformant le contrôle des frontières en ressource monnayable, au prix d'une exposition réputationnelle et d'une charge nouvelle. Vue des organisations non gouvernementales, elle est un dilemme, dont l'issue dépend des conditions concrètes de leur intervention et de la garantie d'un contrôle indépendant. Vue des personnes concernées, enfin, elle n'est ni opportunité ni opportunisme, mais un transfert de risque à sens unique.

Les quatre hypothèses sont confirmées avec des nuances, l'externalisation est partiellement conforme mais lacunaire (H1), la diffusion de la responsabilité est réelle et documentée (H2), la redistribution des coûts et des bénéfices est profondément asymétrique (H3), et la qualification « opportunité ou opportunisme » n'admet pas de réponse unique (H4).

Ce travail comporte des limites qu'il convient d'assumer. Il repose sur des sources publiques et sur un état du droit susceptible d'évoluer rapidement, il n'intègre pas de données d'entretien, et il raisonne, pour partie, sur un dispositif, les *return hubs*, dont aucun exemplaire n'était opérationnel à la date de clôture. Ces limites invitent à le traiter comme un point de départ, à actualiser au fil des développements, mise en œuvre des premiers accords, arrêts de la Cour de justice attendus dans les affaires *Comeri*, *Sidilli* et *Sedrata*.

Cette lecture par acteurs entend prolonger, à l'échelle européenne, l'apport du Rapporteur spécial des Nations unies. Là où le rapport A/HRC/62/35 pose, au niveau des principes et à l'échelle mondiale, le catalogue des droits menacés et des recommandations aux États, le présent travail en propose l'ancrage dans le droit de l'Union le plus récent, l'étaie de données budgétaires vérifiées, et le complète par la dimension du calcul des acteurs. Son utilité se veut double, offrir au lecteur une cartographie à jour d'un champ en mouvement rapide, et fournir aux organisations de la société civile une correspondance concrète entre les

recommandations onusiennes et les instruments européens permettant d'en réclamer la mise en œuvre, du renvoi préjudiciel à la saisine de la Médiatrice, du contrôle budgétaire à l'exigence de suivi indépendant. C'est à ce prix qu'un travail d'étude peut prétendre non seulement décrire, mais servir.

Au-delà de ces réserves, un enseignement plus général se dégage. L'externalisation met en jeu la cohérence de l'Union avec ses propres valeurs, un espace qui se définit par l'État de droit ne peut durablement fonder sa politique migratoire sur des dispositifs pensés pour échapper au droit. La tension entre la contrainte jurisprudentielle et l'expansion législative, décrite tout au long de ce travail, est l'expression juridique de cette contradiction. Sa résolution, par le juge, par le législateur, ou par la mobilisation de la société civile, dira quelle place l'Europe entend réserver au droit d'asile dans les années à venir.

Finalement, que retenir au terme de ce tfe ? D'abord que la question du titre, « opportunité ou opportunisme ? », est un piège utile, utile parce qu'elle oblige à choisir un camp, piège parce que la vraie réponse est que l'externalisation n'est ni une aubaine ni une escroquerie, c'est un transfert, de coûts, de risques et de regards, dont le sens dépend entièrement de l'endroit où l'on se place. Vue de Bruxelles, elle promet l'efficacité et livre surtout du symbole. Vue des capitales tierces, elle ouvre une rente et referme un piège. Vue depuis un centre, elle ne promet rien qu'une distance de plus entre une personne et son juge.

Ensuite, que le critère décisif n'est pas dans les intentions affichées mais dans les tuyauteries, qui contrôle, qui paie, qui peut saisir un tribunal. C'est peu spectaculaire, mais c'est là que tout se joue. Un dispositif se juge moins à ses déclarations de principe qu'à l'existence, ou non, d'une porte de sortie juridique effective. Aussi longtemps que cette porte reste ouverte, le débat demeure ouvert, le jour où elle se ferme, l'opportunité bascule dans l'opportunisme, quels que soient les mots employés pour l'habiller.

Reste une conviction, que ce travail assume comme telle. Sur un sujet où le droit bouge plus vite que les analyses, la meilleure garantie n'est ni le texte parfait ni le refus de principe, mais la vigilance organisée, documenter, publier, réclamer des comptes, saisir le juge quand il le faut. C'est un travail modeste, patient, sans gloire et c'est probablement le plus sûr rempart qui reste, entre les grandes proclamations et les personnes qu'elles concernent.

Bibliographie

Références classées par nature de source, puis par ordre alphabétique ou chronologique. Présentation conforme à la norme ISO 690. Conformément à l'usage recommandé, l'importance de chaque source pour le présent travail est signalée par des astérisques en ordre croissant, (x) source utile, (xx) source importante, (xxx) source centrale. Les adresses électroniques ont été vérifiées le 5 août 2026.

I. Instruments internationaux et droit primaire de l'Union

Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, JO C 326 du 26 octobre 2012, p. 391. (xx)

Commission du droit international, *Articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite*, 2001. (x)

Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, Rome, 4 novembre 1950, et Protocole n° 4. (xx)

Convention de Vienne sur le droit des traités, 23 mai 1969, RTNU, vol. 1155, p. 331. (x)

Convention relative au statut des réfugiés, Genève, 28 juillet 1951, RTNU, vol. 189, p. 137. (xx)

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, version consolidée, JO C 202 du 7 juin 2016. (x)

II. Droit dérivé de l'Union européenne

Directive 2008/115/CE du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, JO L 348 du 24 décembre 2008, p. 98. (x)

Parlement européen, Position du 10 février 2026 modifiant le règlement (UE) 2024/1348 quant au concept de pays tiers sûr, P10_TA(2026)0026. (xx)

Règlement (UE) 2021/947 du 9 juin 2021 établissant l'instrument NDICI-Global Europe, JO L 209 du 14 juin 2021, p. 1. (x)

Règlement (UE) 2021/1147 du 7 juillet 2021 établissant le Fonds « Asile, migration et intégration », JO L 251 du 15 juillet 2021, p. 1. (x)

Règlement (UE) 2024/1348 du 14 mai 2024 instituant une procédure commune en matière de protection internationale, JO L, 2024/1348, 22 mai 2024. (xxx)

Règlement établissant un système commun de retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, texte approuvé par le Parlement européen le 17 juin 2026 (accord politique du 1er juin 2026). (xxx)

III. Jurisprudence

Cour EDH, gr. ch., 21 janvier 2011, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, req. n° 30696/09. (xx)

Cour EDH, gr. ch., 23 février 2012, *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, req. n° 27765/09. (xx)

CJUE, gr. ch., 1er août 2025, *Alace et Canpelli*, aff. jointes C-758/24 et C-759/24, ECLI:EU:C:2025:591. (xxx)

CJUE, aff. jointes C-706/25 (*Comeri*) et C-707/25 (*Sidilli*) et aff. C-414/25 (*Sedrata*), audiences des 23 et 24 mars 2026, concl. av. gén. Emiliou du 23 avril 2026 et av. gén. Medina du 11 juin 2026, affaires pendantes. (xxx)

Trib. UE, ord., 28 février 2017, *NF c. Conseil européen*, aff. T-192/16, pourvoi rejeté, CJUE, ord., 12 septembre 2018, aff. jointes C-208/17 P à C-210/17 P. (xx)

IV. Accords et arrangements

Déclaration UE-Turquie, 18 mars 2016. (xx)

Mémorandum d'entente UE-Tunisie sur un partenariat stratégique et global, 16 juillet 2023. (xx)

Protocole Italie-Albanie relatif à la coopération en matière migratoire, 6 novembre 2023, ratifié en février 2024. (xxx)

V. Documents institutionnels et parlementaires

MADI, G., Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, *Externalisation de la gouvernance des migrations, nouvelles tendances et aspects spécifiques*, doc. A/HRC/62/35, Conseil des droits de l'homme, 62e session, 14 mai 2026, https://www.ohchr.org/fr/documents/thematic-reports/ahrc6235-externalization-migration-governance-new-trends-and-specific. (xxx)

MADI, G., Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, *L'externalisation de la gouvernance des migrations et ses effets sur les droits humains des personnes migrantes*, doc. A/80/302, Assemblée générale, 2025. (xx)

Agence de l'UE pour l'asile (EUAA), *Asylum Report 2026*, Luxembourg, 2026.

Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), *Planned return hubs in third countries: EU fundamental rights law issues*, 6 février 2025, https://fra.europa.eu/en/publication/2025/return-hubs. (xxx)

Commission européenne, *Le pacte sur la migration et l'asile commence à s'appliquer*, 11 juin 2026, https://france.representation.ec.europa.eu/informations/le-pacte-asile-et-migration-entre-en-vigueur-le-12-juin-2026-06-11_fr. (xx)

Commission européenne, *EU budget 2028-2034*, proposition du 16 juillet 2025, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/eu-budget-2028-2034_en. (x)

Conseil de l'Union européenne, *Council and Parliament reach deal on returns…*, 1er juin 2026, https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2026/06/01/. (xxx)

Conseil de l'Union européenne, *Safe third country: final greenlight*, 23 février 2026, https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2026/02/23/. (xx)

Conseil d'État (France), *Décryptage, le Pacte européen sur la migration et l'asile et la justice administrative*, juin 2026, https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/decryptages/. (x)

Parlement européen (EPRS), *Safe third country concept in the EU pact on migration and asylum*, briefing EPRS_BRI(2024)767148, mis à jour mars 2026, https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2024)767148. (xx)

VI. Rapports d'organisations non gouvernementales et intergouvernementales

ActionAid Italia et Università degli Studi di Bari, rapport sur le coût et l'efficacité des centres italiens en Albanie, juillet 2025. (xx)

ECRE, *European Parliament approval of the Return Regulation*, 2026, https://ecre.org/european-parliament-approval-of-the-return-regulation/. (xxx)

ECRE, *Proposed reform of the Safe Third Country concept*, 2025, https://ecre.org/proposed-reform-of-the-safe-third-country-concept/. (xx)

Human Rights Watch, *Questions and Answers: The EU Pact on Migration and Asylum*, 10 juin 2026. (x)

Migreurop et EuroMed Rights, *EU updates, December 2025 / February 2026*, https://migreurop.org/article3549.html. (x)

Statewatch, *EU budget proposals: more external migration control, less democratic scrutiny*, septembre 2025, https://www.statewatch.org/news/2025/september/. (x)

VII. Doctrine

CANTOR, D., TAN, N. F., GKLIATI, M. et al., *« Externalisation, Access to Territorial Asylum, and International Law »*, International Journal of Refugee Law, vol. 34, n° 1, 2022, p. 120-156.

CARRERA, S., SANTOS VARA, J. et STRIK, T. (dir.), *Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis*, Cheltenham, Edward Elgar, 2019. (xx)

CASSARINO, J.-P., « Informalising Readmission Agreements in the EU Neighbourhood », *The International Spectator*, vol. 42, n° 2, 2007, p. 179-196. (xx)

CASSARINO, J.-P., « Informalizing EU Readmission Policy », in TRAUNER, F. et RIPOLL SERVENT, A. (dir.), *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research*, Londres, Routledge, 2018, p. 83-98. (x)

GAMMELTOFT-HANSEN, T., *Access to Asylum: International Refugee Law and the Globalisation of Migration Control*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011. (xxx)

GAMMELTOFT-HANSEN, T. et HATHAWAY, J. C., « Non-Refoulement in a World of Cooperative Deterrence », *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 53, n° 2, 2015, p. 235-284. (xx)

GHEZELBASH, D., *Refuge Lost: Asylum Law in an Interdependent World*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018. (xx)

GIUFFRÉ, M., « State Responsibility beyond Borders: What Legal Basis for Italy's Push-Backs to Libya? », *International Journal of Refugee Law*, vol. 24, n° 4, 2012, p. 692-734. (xx)

GKLIATI, M., « The New Frontier of Externalisation: Safe Third Countries and Return Hubs », *Externalizing Asylum*, mai 2026, https://externalizingasylum.info/. (xxx)

MORENO-LAX, V., *Accessing Asylum in Europe: Extraterritorial Border Controls and Refugee Rights under EU Law*, Oxford, Oxford University Press, 2017. (xxx)

MORENO-LAX, V., « Meta-Borders and the Rule of Law: From Externalisation to Responsibilisation in Systems of Contactless Control », *Netherlands International Law Review*, 2024. (xx)

MORENO-LAX, V. et GIUFFRÉ, M., « The Rise of Consensual Containment », in JUSS, S. (dir.), *Research Handbook on International Refugee Law*, Cheltenham, Edward Elgar, 2019. (xx)

« Compliance or Complicity? An Analysis of the EU-Tunisia Deal in the Context of the Externalisation of Migration Control », *Netherlands International Law Review*, 2024. (xx)

VIII. Commentaires spécialisés et sources d'actualité

BORNEMANN, J. et FRASCA, E., « Litigating Externalisation under the Italy-Albania Protocol », *Verfassungsblog*, 11 mai 2026, https://verfassungsblog.de/litigating-externalisation-under-the-italy-albania-protocol/. (x)

KANYAMIHANDA, A., « Safe for Everyone? On the ECJ's judgment in Alace and Canpelli », *Verfassungsblog*, 20 août 2025, https://verfassungsblog.de/ecj-save-country-italy-albania/. (xx)

EU Law Analysis (blog), commentaires de l'arrêt *Alace* (1er sept. 2025) et des audiences *Comeri/Sidilli/Sedrata* (avril 2026), http://eulawanalysis.blogspot.com. (xx)

Agence Europe, « European Parliament formally approves… "Returns" Regulation », bulletin n° 13890, 18 juin 2026. (xx)

Balkan Insight, « Probe Urged of "Unjustifiable" Cost of Italy's Migrant Camps in Albania », 3 décembre 2025, https://balkaninsight.com. (xx)

Belga News Agency, « EU negotiators agree on third country return hubs », 2 juin 2026, https://www.belganewsagency.eu. (x)

Brussels Signal, « EU states eye Rwanda and Uzbekistan as sites for migrant return hubs », juin 2026, https://brusselssignal.eu. (x)

EUobserver, « Italy-Albania migrant deal: Millions spent, few results », janvier 2026, https://euobserver.com. (xx)

Eunews, « Return Regulation: the European Parliament has given its approval », 17 juin 2026, https://www.eunews.it. (x)

France 24, « EU agrees deal for deporting migrants to third-country "return hubs" », 2 juin 2026, https://www.france24.com. (x)

Hungarian Conservative, « EU Countries Eye Rwanda, Uganda, Uzbekistan for First Return Hubs by 2027 », 24 juin 2026, https://www.hungarianconservative.com. (x)

New Union Post, « How Denmark-Kosovo and Italy-Albania deals set a precedent for EU "return hubs" », mars 2026, https://newunionpost.eu. (x)

Index analytique et lexique

L'index renvoie aux principaux termes techniques, notions, noms d'auteurs et noms géographiques employés dans le travail. Il est complété par la liste des sigles.

Notions et termes techniques

Terme	Définition
Conditionnalité négative	Technique subordonnant un avantage à la coopération d'un pays tiers, la non-coopération étant sanctionnée plutôt que la coopération récompensée.
Dé-constitutionnalisation	Contournement de l'équilibre institutionnel de l'Union par le recours à des instruments extra-conventionnels échappant au contrôle du Parlement et du juge.
Externalisation	Déplacement hors du territoire de l'Union des fonctions de contrôle, tri, accueil, traitement ou renvoi.
Fiction de non-entrée	Régime traitant une personne physiquement présente comme n'étant pas entrée sur le territoire, afin de lui appliquer un régime procédural allégé.
Irresponsabilisation / responsibilisation	Couple conceptuel opposant la dilution de la responsabilité de l'État à un modèle rattachant ses obligations au contrôle exercé sur une opération.
Non-refoulement	Interdiction de renvoyer une personne vers un territoire où sa vie ou sa liberté serait menacée.
Pays d'origine sûr	Pays de nationalité présumé sûr, permettant un traitement accéléré de la demande.
Pays tiers sûr	Pays autre que celui d'origine vers lequel un renvoi est envisagé au motif d'une protection effective possible.
Refoulement indirect (en chaîne)	Renvoi vers un pays qui, à son tour, renverrait la personne vers un danger.
Return hub	Centre situé hors de l'Union destiné à des personnes faisant l'objet d'une décision de retour définitive.
Traitement extraterritorial	Examen de la demande d'asile hors du territoire de l'État responsable.

Noms d'auteurs cités

CARRERA (S.), CASSARINO (J.-P.), EMILIOU (N., avocat général), GAMMELTOFT-HANSEN (T.), GHEZELBASH (D.), GIUFFRÉ (M.), GKLIATI (M.), HATHAWAY (J. C.), KANYAMIHANDA (A.), MEDINA (L., avocate générale), MORENO-LAX (V.), SANTOS VARA (J.), STRIK (T.).

Noms géographiques et acronymes cités

Albanie (Gjadër, Shëngjin), Allemagne, Arménie, Autriche, Danemark, Égypte, Éthiopie, Ghana, Grèce, Italie, Kosovo, Libye, Mauritanie, Monténégro, Ouganda, Ouzbékistan, Pays-Bas, Rwanda, Sénégal, Tunisie, Turquie.

Annexes

Annexe 1. Chronologie de l'externalisation (2003-2026)

Date	Jalon
2003	Règlement Dublin II, détermination de l'État responsable.
2005-2011	« Approche globale des migrations », puis « de la question des migrations et de la mobilité ».
2008	Directive « retour », premier cadre commun de l'éloignement.
2011-2012	Cour EDH, *M.S.S.* puis *Hirsi Jamaa*, responsabilité et extraterritorialité.
2015	Choc de l'accueil, Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique.
18 mars 2016	Déclaration UE-Turquie, cadre de partenariat pour les migrations.
28 février 2017	Trib. UE, *NF c. Conseil européen*, incompétence à l'égard de la déclaration UE-Turquie.
16 juillet 2023	Mémorandum d'entente UE-Tunisie.
6 novembre 2023	Protocole Italie-Albanie (ratifié en février 2024).
mai 2024	Adoption du Pacte, abandon du projet britannique Rwanda, lettre de quinze États sur les *return hubs*.
octobre 2024 - janvier 2025	Premiers transferts vers l'Albanie, retours ordonnés par les juges italiens.
6 février 2025	Prise de position de la FRA sur les *return hubs*.
1er août 2025	CJUE, *Alace et Canpelli*, encadrement du pays d'origine sûr.
16 juillet 2025	Proposition de cadre financier pluriannuel 2028-2034.
23 février 2026	Adoption définitive de la réforme du pays tiers sûr par le Conseil.
23-24 mars 2026	Audiences CJUE *Comeri*, *Sidilli*, *Sedrata*.
23 avr. / 11 juin 2026	Conclusions des avocats généraux Emiliou puis Medina.
12 juin 2026	Entrée en application du Pacte et des amendements pays tiers sûr.
17 juin 2026	Approbation par le Parlement du règlement retour (418 / 218 / 30).
Fin 2026 (annoncé)	Objectif de conclusion des premiers accords de *return hubs*.

Annexe 2. Lexique complet des sigles et acronymes

Sigle	Signification
AETR	Doctrine de la CJUE sur la compétence externe implicite de l'Union.
AMIF / FAMI	Fonds « Asile, migration et intégration » (9,88 Md€, 2021-2027).
APR	Règlement (UE) 2024/1348 sur les procédures d'asile.
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme.
Charte	Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne.
Cour EDH	Cour européenne des droits de l'homme.
ECRE	*European Council on Refugees and Exiles*.
EUAA	Agence de l'Union européenne pour l'asile.
FRA	Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne.
Frontex	Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes.
HCR	Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés.
NDICI	Instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale.
OIM	Organisation internationale pour les migrations.
ONG	Organisation non gouvernementale.
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.
UE	Union européenne.

Annexe 3. Grille d'analyse des dispositifs externalisés

Grille de lecture appliquée aux dispositifs étudiés, transposable à tout dispositif futur.

Axe	Question directrice	Indicateurs
Conformité juridique	Le dispositif respecte-t-il le non-refoulement et les droits de la Charte ?	Accord écrit et publié, clauses de responsabilité, garantie contre le refoulement indirect, examen individualisé, juge compétent désigné.
Contrôle et audit	Le dispositif est-il transparent et contrôlable ?	Audit indépendant, mécanisme de suivi des droits, accès des observateurs, publicité des marchés, contrôle parlementaire, budgétaire et juridictionnel.
Impact sur les personnes	Quels effets concrets ?	Accès effectif à la procédure et au juge, recours suspensif, conditions et durée de rétention, accès à un conseil, sort des enfants et des personnes vulnérables, perspective de sortie.

Résumé et mots-clés

Résumé. Ce travail interroge l'externalisation de la politique d'asile de l'Union européenne à travers une question volontairement frontale, opportunité ou opportunisme ? Sa thèse est que cette alternative doit être dépassée, car la réponse change selon le point de vue adopté, il faut donc la reformuler en « opportunité pour qui, opportunisme aux dépens de qui ? ». L'étude part d'un moment charnière, au premier semestre 2026, l'externalisation cesse d'être une pratique diffuse pour devenir une composante du droit positif de l'Union, avec l'entrée en application du Pacte sur la migration et l'asile et de la réforme du pays tiers sûr le 12 juin 2026, puis l'approbation du règlement retour et de ses centres de renvoi en pays tiers, le 17 juin. Ce mouvement d'expansion législative se produit au moment précis où la Cour de justice, dans l'arrêt Alace et Canpelli du 1er août 2025, resserrait les exigences de contrôle juridictionnel, cette tension entre le juge qui contraint et le législateur qui libère constitue le fil rouge du travail, prolongé par un contentieux encore pendant. Après avoir posé les repères conceptuels et le cadre juridique international et européen, l'analyse éprouve ces règles sur plusieurs cas, protocole italo-albanais, centres de renvoi prospectifs, miroirs australien, britannique et dano-kosovar, coopération avec la Turquie et la Tunisie, exemple belge , puis descend au niveau opérationnel, choix du pays hôte, nature de l'instrument juridique, architectures de responsabilité, ordres de grandeur budgétaires et autorités de contrôle. Elle examine tour à tour les intérêts de l'Europe, ceux des pays tiers partenaires et la position des organisations non gouvernementales appelées à exécuter ces accords. Vue de l'Union, l'externalisation apparaît comme un opportunisme encadré, au bénéfice surtout symbolique et au coût disproportionné qu'illustre le précédent albanais, vue des pays tiers, elle ouvre une rente autant qu'un piège, vue des organisations non gouvernementales, elle pose un dilemme entre amélioration matérielle et légitimation d'un dispositif contesté, vue des personnes, enfin, elle n'est qu'un transfert de risque à sens unique, dont le critère décisif n'est pas la lettre des garanties proclamées mais l'accès effectif au juge. Le travail conclut que la balance penche aujourd'hui du côté des coûts, faute de garde-fous effectifs, sans que cette appréciation soit figée, elle dépendra de décisions institutionnelles et juridictionnelles encore en suspens. Il débouche sur une grille de décision, à l'usage des organisations de terrain, fondée sur l'exigence d'un recours suspensif et effectif comme ligne rouge de toute participation.

Mots-clés, externalisation, asile, Union européenne, return hubs, responsabilité extraterritoriale.