

Une cour avisée

Le Rwanda, les pays tiers sûrs et la Manche en 2023

Rapport d'ESI
30 juin 2023



Cour d'appel d'Angleterre et du Pays de Galles



Le HCR au Rwanda



Sunak et Macron

Résumé

Le 29 juin 2023, la Cour d'appel d'Angleterre et du Pays de Galles a rendu un arrêt historique, qui aura des répercussions sur l'avenir du système juridique de protection des réfugiés au niveau global, l'avenir de l'asile et le principe dit « *des pays tiers sûrs* ». Elle a répondu à deux questions : Le principe de base de l'accord conclu entre le Royaume-Uni et le Rwanda en 2022, qui consiste à transférer les demandeurs d'asile au Rwanda, et ainsi, réduire l'immigration irrégulière à travers la Manche vers le Royaume-Uni, est-il conforme au droit international ? Et, le Rwanda est-il, aujourd'hui, un pays tiers sûr ? Les réponses de la Cour d'appel, « oui » pour la première question et « pas encore » pour la seconde, indiquent la voie à suivre au Royaume-Uni ainsi qu'aux autres gouvernements européens qui cherchent à contrôler l'immigration tout en respectant la Convention de Genève relative au statut des réfugiés et la Convention européenne des droits de l'homme.

En avril 2022, un « partenariat pour l'immigration et le développement économique » entre le Royaume-Uni et le Rwanda a été présenté à Kigali, la capitale rwandaise. Les responsables politiques rwandais ont salué cette initiative et accepté la relocalisation des migrants depuis le Royaume-Uni. Le Rwanda s'engage à créer des conditions d'accueil « adéquates », à garantir une liberté de circulation « permanente », à veiller sur leur santé et leur sécurité, et leur assurer un accès aux procédures d'asile. Le Royaume-Uni, quant à lui, s'engage, d'une part, à payer tous les coûts associés et de l'autre, à soutenir les efforts de développement du Rwanda.

Le 27 avril 2022, Filippo Grandi, le haut-commissaire pour les réfugiés, a réaffirmé son opposition à « l'intention du Royaume-Uni d'externaliser vers d'autres pays leurs obligations en matière de protection des réfugiés et des demandeurs d'asile. Ces efforts visant à transférer leur responsabilité vont à l'encontre de la lettre et de l'esprit de la Convention relative au statut des réfugiés, à laquelle le Royaume-Uni a adhéré. » Dans les documents qu'il publie, le HCR continue cependant de présenter l'« externalisation » comme illégale. Mais est-ce vraiment le cas ? La réponse donnée par cinq juges dans deux décisions successives rendues par la justice britannique, l'une par la Haute Cour d'Angleterre et du Pays des Galles en décembre 2022 et l'autre par la Cour d'appel d'Angleterre et du Pays des Galles cette semaine, est claire : non !

Un transfert vers un pays tiers sûr *ne* constitue *pas en soi* une violation du droit international ou des droits de l'homme. En décembre 2022, deux juges de la Haute Cour d'Angleterre et du Pays des Galles ont estimé que les transferts vers le Rwanda au titre du protocole d'accord conclu entre le Royaume-Uni et le Rwanda étaient conformes au droit et *ne* violaient *aucunement* la Convention relative au statut des réfugiés, la Convention européenne des droits de l'homme ou la législation britannique en la matière. En juin 2023, trois juges de la Cour d'appel d'Angleterre et du Pays des Galles se sont accordés sur le principe suivant : si le demandeur d'asile ne risque pas la persécution ou le refoulement dans le pays vers lequel il est reconduit, il aura effectivement bénéficié de la protection que la Convention est censée lui accorder.

Dans le même temps, la Cour d'appel d'Angleterre et du Pays des Galles a estimé que le Rwanda n'était pas encore un pays tiers sûr : dans l'ensemble, deux des trois juges ont conclu que le système d'asile naissant du Rwanda n'était pas suffisamment effectif : « L'histoire et la situation sur le terrain démontrent que ces mécanismes n'ont pas encore été pleinement opérationnels. Ils pourront l'être à l'avenir, mais ils ne le sont pas, à l'évidence, aujourd'hui. » Il s'agit d'un jugement judiciaire qui devrait être salué par tous ceux qui souhaitent que le principe dit *des pays tiers sûrs* soit un outil permettant de renforcer, et non d'abaisser, les standards de protection dans le monde.

Quelle est la position actuelle du gouvernement britannique sur ce sujet ? Il existe une stratégie alternative pour mettre fin aux traversées irrégulières de la Manche de manière humaine et légale, sans transfert vers le Rwanda. Il s'agit de renvoyer, après une date butoir convenue, tous les migrants vers des pays qui sont incontestablement sûrs : la France, l'Allemagne, les pays du Benelux. Le Royaume-Uni, à son tour, doit offrir en guise de solidarité, de réinstaller des réfugiés qui se trouvent actuellement dans les pays européens concernés étant donné qu'il reçoit beaucoup moins de demandes d'asile et qu'il accorde beaucoup moins de protection que la France ou l'Allemagne.

L'année dernière, 46,000 personnes ont traversé la Manche. Nous pensons que c'est à la France, à l'Allemagne et à d'autres pays réunis au sein d'une coalition de pays volontaires de proposer, et non pas au Rwanda, de reprendre tous les demandeurs d'asile qui traversent la Manche, dès que le Royaume-Uni aura traité leur dossier conformément à sa législation. Cela mettra rapidement un terme aux traversées. En contrepartie, le Royaume-Uni consentira à accepter tous les ans sur son sol, et ce pendant les trois années à venir, jusqu'à 40,000 réfugiés reconnus ou demandeurs d'asile en provenance de ces partenaires de l'UE. Cela mettra fin, à la fois, à l'immigration irrégulière et aux décès, conformément à toutes les conventions européennes relatives aux droits de l'homme.

L'arrêt de la Cour d'appel d'Angleterre et du Pays des Galles est également un message adressé au Rwanda ainsi qu'à d'autres pays africains. Il *est* possible de devenir un pays tiers sûr, et ainsi, de contribuer à la réduction du nombre de migrants décédés lors des traversées. Le Rwanda peut encore être un pionnier africain, comme il l'a été dans sa coopération avec le HCR pour aider les demandeurs d'asile piégés en Libye. Il mérite d'ailleurs d'être soutenu. Toutefois, pour devenir vraiment un pays tiers sûr, il faudra faire plus que des déclarations politiques. Il faut garantir l'accès à un système d'asile qui fonctionne. Et ça, c'est la condition *sine qua non* pour convaincre les juges européens.

Il reste encore du chemin à parcourir.

Table des matières

RESUME.....	2
UNE COUR AVISEE	5
LE RWANDA, LE HCR ET LES REFUGIES.....	5
LE MEMORANDUM ENTRE LE ROYAUME-UNI ET LE RWANDA.....	8
UN CONCEPT DES PLUS DEROUTANTS : « L'EXTERNALISATION »	10
LE HCR CONTRE LES TRIBUNAUX BRITANNIQUES : 0-5	11
LA OU LE HCR A CONVAINCU LA COUR.....	15
« ARRETEZ LES BATEAUX ».....	18
DES MURS SUR L'EAU ?.....	20
UN PLAN POUR LA MANCHE.....	24
L'AUSTRALIE N'EST PAS EN EUROPE.....	28
ANNEXE - LECTURE COMPLEMENTAIRE	29

Un plan 40,000 pour la Manche

Au moment où l'Europe est en plein débat sur le principe dit « des pays tiers sûrs », ce rapport propose un accord entre des pays tiers sûrs, le Royaume-Uni et une coalition formée par certains pays de l'UE, sous l'égide de la France, afin de réduire le nombre record de migrants irréguliers et de demandeurs d'asile traversant la Manche, tout en ouvrant des voies d'accès légales en faveur des réfugiés. L'objectif est de rétablir le contrôle et de sauver des vies, tout en respectant pleinement la Convention européenne des droits de l'homme.

Nous proposons des négociations immédiates entre le Royaume-Uni, la France, l'Allemagne et d'autres Etats membres de l'UE désireux de parvenir à une coopération en matière d'immigration à travers la Manche, selon le schéma suivant :

- Une coalition formée de certains pays de l'UE, sous l'égide de la France et de l'Allemagne, accepte de reprendre, au cours de l'été, et à partir d'une date butoir, toute personne traversant irrégulièrement l'UE pour se rendre au Royaume-Uni. Il appartient aux autorités britanniques de prendre les décisions d'irrecevabilité requises à cet effet, compte tenu du fait que ses partenaires de l'UE sont tous des pays tiers sûrs.
- L'objectif de ces retours rapides est de dissuader tout individu d'essayer d'entrer au Royaume-Uni de manière irrégulière, et ce dans le respect de la législation internationale en matière de droits de l'homme.
- Dans le même temps, le Royaume-Uni consent à accepter tous les ans sur son sol, et ce pendant les trois années à venir, jusqu'à 40,000 réfugiés reconnus ou demandeurs d'asile qui ont un lien avec le Royaume-Uni, en provenance de ces partenaires de l'UE. Un mécanisme sera mis en place pour permettre aux personnes concernées de demander à être relocalisées au Royaume-Uni.

Cette coopération sert les intérêts du Royaume-Uni, de l'UE, du HCR et des organisations de défense des droits des réfugiés. Devant les refoulements violents qui se produisent le long d'un nombre croissant de frontières autour de l'UE et dans le monde, cette coopération peut marquer un changement de paradigme en faveur d'un contrôle humain des mouvements migratoires.

Une cour avisée

Le 29 juin 2023, la Cour d'appel d'Angleterre et du Pays de Galles (la Cour d'appel) a rendu un arrêt historique, clarifiant une question d'une importance capitale pour l'avenir du système juridique de protection des réfugiés au niveau global.¹

Les trois hauts magistrats de la Cour d'appel ont répondu à deux questions essentielles.

Question sur les pays tiers sûrs en général : Le principe de base de l'accord conclu entre le Royaume-Uni et le Rwanda en avril 2022, qui consiste à transférer les demandeurs d'asile au Rwanda en vue du traitement de leurs dossiers, et ainsi, réduire l'immigration irrégulière à travers la Manche vers le Royaume-Uni, est-il conforme au droit international ?

Question sur un pays tiers sûr en particulier : Le Rwanda est-il un pays tiers sûr ?

Les réponses de la Cour d'appel, « oui » pour la première question et « pas encore » pour la seconde, indiquent la voie à suivre au Royaume-Uni ainsi qu'aux autres gouvernements européens qui cherchent à contrôler l'immigration tout en respectant la Convention de Genève relative au statut des réfugiés (la Convention sur les réfugiés) et la Convention européenne des droits de l'homme (la CEDH).

Si les gouvernements et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (le HCR) adoptent ce même raisonnement, l'arrêt de juin 2023 pourrait bien constituer un véritable tournant dans la protection des réfugiés au niveau global.



Le Rwanda, un pays tiers sûr ?

Le Rwanda, le HCR et les réfugiés

Le Rwanda a obtenu son indépendance en juin 1962, lorsque l'Assemblée générale des Nations unies a mis fin à l'accord de tutelle qui désignait le gouvernement belge comme autorité chargée de l'administration de ce pays à géographie accidentée, enclavé dans la région des Grands Lacs en Afrique centrale. Le Rwanda n'a pas été colonisé par les Britanniques. Il compte aujourd'hui un peu plus de 13 millions d'habitants. Les deux dernières décennies ont été marquées par un

¹ Cour d'appel d'Angleterre et du Pays de Galles, [R \(AAA\) v. SSHD](#), 29 juin 2023.

développement économique soutenu.² Selon la Banque mondiale, l'espérance de vie moyenne au Rwanda est passée de 47 ans en 2000 à 66 ans en 2020.³

Situé dans une région en proie à de nombreux conflits armés, le Rwanda est depuis longtemps un pays d'accueil pour les réfugiés. Le nombre total de réfugiés qui s'y trouvent a diminué ces dernières années, passant de 150,000 en 2020 à 120,000 aujourd'hui. A la fin de l'année 2022, on comptait 70,000 réfugiés en provenance de la République démocratique du Congo voisine.⁴ Nombre d'entre eux sont arrivés il y a plusieurs dizaines d'années. Il y avait également 50,000 réfugiés du Burundi. La plupart d'entre eux ont fui les combats dans ce pays en 2015. Entre décembre 2022 et mars 2023, 5,400 nouveaux demandeurs d'asile de la République démocratique du Congo sont arrivés.⁵

En 1980, le Rwanda a ratifié la Convention sur les réfugiés. En 2014, il a adopté sa propre loi relative au droit d'asile. En 2016, il a créé un Comité national de détermination du statut de réfugié chargé de traiter les demandes d'asile.⁶ Une fiche d'information du HCR, publiée en décembre 2022, indique que 82 pour cent des réfugiés au Rwanda possèdent une carte d'identité. 94 pour cent des enfants réfugiés sont inscrits à une école primaire et 43 pour cent à une école secondaire : « Les lois et les politiques du Rwanda permettent aux réfugiés d'accéder aux services nationaux tels que l'éducation, la santé, la finance et l'emploi. »⁷ En 2023, le HCR écrit : « le Rwanda fournit globalement un cadre de protection satisfaisant. »⁸

La coopération du HCR avec le Rwanda s'est récemment intensifiée. Cela fait suite à un enquête diffusée sur la chaîne *CNN* en novembre 2017 sur les ventes aux enchères d'esclaves en Libye. Cette enquête qui a choqué le monde entier a conduit certains dirigeants africains à se mobiliser pour faire sortir leurs compatriotes de Libye.⁹ Pour ceux qui ne risquaient pas d'être persécutés dans leurs pays d'origine, il était possible d'y retourner : des milliers de migrants ont ainsi été évacués de Libye vers le Nigéria et la Gambie. En revanche, pour ceux qui risquaient la persécution chez eux, il fallait trouver un endroit sûr, en dehors de la Libye.

Dès 2017, le Rwanda a proposé d'accueillir un certain nombre de ces personnes en quête d'un lieu sûr.¹⁰ Le 24 novembre, le ministère des affaires étrangères a déclaré : « Notre porte est grande ouverte ... pour faire en sorte que nous puissions apporter un minimum de confort à ceux qui en ont besoin. Compte tenu de la philosophie politique du Rwanda et de notre propre histoire, nous ne pouvons pas rester silencieux lorsque des êtres humains sont maltraités et vendus aux enchères comme du bétail. » La ministre rwandaise des affaires étrangères a ensuite estimé que son pays pourrait accueillir quelque 30,000 personnes en provenance de Libye.¹¹ Elle a également posté un tweet dans ce sens :

² Selon la [Banque mondiale](#), le PIB par habitant a été multiplié par quatre, passant de 204 dollars US en 1996 à 822 dollars US en 2021

³ Banque mondiale, [Espérance de vie à la naissance - Rwanda](#), consulté le 13 mars 2023.

⁴ HCR, [Portail opérationnel - Rwanda](#).

⁵ HCR, [Humanitarian needs surge as Congolese cross to Rwanda seeking safety](#), 6 mars 2023.

⁶ Ministère de l'intérieur du Royaume-Uni, [Review of asylum processing Rwanda : interview notes \(Annex A\)](#), mai 2022.

⁷ HCR, [Monthly Factsheet, Rwanda](#), décembre 2022.

⁸ HCR, [Portail opérationnel, Rwanda](#).

⁹ *CNN*, « [Migrants being sold as slaves. Smugglers in Libya are auctioning migrants off as slaves. At a property outside Tripoli, CNN witnessed a dozen men go under the hammer in the space of minutes](#) », 13 novembre 2017. *CNN*, « [People for sale : Where lives are auctioned for \\$400](#) », 15 novembre 2017.

¹⁰ *CNN*, « [Rwanda offers refuge to 'migrants held captive in Libya](#) », 24 novembre 2017.

¹¹ *Africanews*, « [Le Rwanda 'disposé' à accueillir les migrants maltraités en Libye](#) », 22 novembre 2017.

[@LMushikiwabo](#)

En effet, la philosophie politique du Rwanda et l'expérience de nombreux Rwandais qui, pendant de nombreuses années, n'ont pas eu de pays qu'ils pouvaient considérer comme le leur, conduisent ce pays à se sentir concerné par les réfugiés, les immigrants, les apatrides ... Pour les [#Africains](#) vendus en Libye : Le [#Rwanda](#) est petit, mais nous trouverons de la place !

[7:52 AM - Nov 22, 2017](#)



[UNHCR : Grandi fait l'éloge du Rwanda pour avoir offert un refuge salvateur aux réfugiés. \(avril 2021\)](#)

En septembre 2019, le Rwanda et le HCR ont signé un protocole d'accord, avec le soutien de l'Union africaine.¹² Celui-ci mettait en place un « mécanisme de transit d'urgence » depuis la Libye. Il prévoyait que les demandeurs d'asile choisis par le HCR soient transférés directement au Rwanda, dans un centre spécialement réaménagé à cet effet, où ils pourraient déposer leurs demandes d'asile. Là, le HCR identifierait les personnes ayant besoin de protection, comme il le fait depuis des dizaines d'années partout dans le monde. Une décision positive pourrait alors être suivie d'une réinstallation dans un autre pays.¹³ Avec une pause d'un an dans les évacuations dues à la pandémie, le nombre total de personnes transférées au Rwanda à la fin du mois de février 2023 s'élevait à 1,453. 932 d'entre elles étaient déjà réinstallées dans d'autres pays.¹⁴



Le Rwanda reçoit des personnes en provenance de Libye.

¹² HCR, [Le HCR, le Gouvernement rwandais et l'Union africaine signent un accord pour l'évacuation de réfugiés hors de la Libye](#), communiqué de presse, 10 septembre 2019.

¹³ HCR, [Evacuees from Libya – Emergency Transit Mechanism](#).

¹⁴ HCR, [Rwanda Factsheet: Emergency Transit Mechanism](#), février 2023. Le HCR a évacué plus de 4,400 personnes relevant de sa compétence hors de Libye vers d'autres pays depuis 2017, dont 2,900 dans le cadre du Mécanisme d'urgence sur les flux du transit au Niger et 425 dans des pays européens via le centre de transit d'urgence en Roumanie. Union africaine, [L'UA, le gouvernement rwandais et le HCR participent au sauvetage conjoint de demandeurs d'asile et de réfugiés en Libye](#), 10 mars 2023.

Le HCR n'a pas tari d'éloges sur cette coopération. En avril 2021, le haut-commissaire Filippo Grandi a exprimé sa gratitude :

« Je souhaite tout particulièrement remercier le gouvernement du Rwanda. Le lancement de l'ETM au Rwanda, il y a quelques années, s'est effectué grâce à une initiative du président Kagame et nous aurons encore besoin de ce dispositif aussi longtemps que la situation en Libye restera difficile, comme c'est le cas actuellement. »¹⁵

En mars 2022, Ahmed Baba Fall, le chef du HCR au Rwanda, a dit : « Les efforts déployés par le gouvernement rwandais, l'Union africaine et nos donateurs, pour offrir à ces nouveaux évacués la chance de vivre dans un endroit particulièrement sûr, sont certainement bien louables. »¹⁶

Le mémorandum entre le Royaume-Uni et le Rwanda

Au cours de l'automne 2020, le gouvernement britannique a commencé à réfléchir à la mise en œuvre de la solution dite de la « protection ailleurs », inspirée de la politique australienne de Nauru et Manus, selon laquelle les demandeurs d'asile arrivant de manière irrégulière à un pays sont transférés dans un pays tiers.¹⁷ En janvier 2022, des responsables britanniques se sont rendus au Rwanda pour procéder à une première évaluation.¹⁸ Une autre visite a eu lieu en mars 2022. Enfin, le 14 avril 2022, un « partenariat pour l'immigration et le développement économique » entre le Royaume-Uni et le Rwanda a été présenté à Kigali, la capitale rwandaise.

Le gouvernement britannique a annoncé qu'il pourrait, « dans les semaines ou les mois à venir », envoyer au Rwanda un certain nombre de personnes arrivées irrégulièrement de l'Union européenne à travers la Manche, afin que leurs demandes d'asile soient traitées.¹⁹ Les responsables politiques rwandais ont salué cette initiative. Ils ont présenté ce plan comme un modèle à suivre, capable d'offrir des solutions africaines à des défis de dimension mondiale. Le 14 avril, le ministre rwandais des affaires étrangères a déclaré à Kigali qu'« en relocalisant les migrants au Rwanda ... en leur offrant accès à l'éducation, à l'emploi ainsi qu'à d'autres opportunités, nous leur donnons la possibilité de se construire une nouvelle vie dans notre pays en tant que membres à part entière de nos communautés. » Selon le ministre, la coopération avec le Royaume-Uni « profiterait au Rwanda et aux Rwandais » :

« Nous sommes convaincus que ce partenariat avec le Royaume-Uni constitue une démarche originale et novatrice qui permettra d'offrir un refuge sûr et des perspectives nouvelles à des personnes dans le besoin. Il constituera également un premier pas crucial

¹⁵ HCR, [Filippo Grandi salue la générosité du Rwanda qui offre un havre de paix vital aux réfugiés](#), 26 avril 2021.

¹⁶ HCR, [First evacuation flight of 2022 from Libya to Rwanda brings over 100 asylum seekers to safety](#), 30 mars 2022.

¹⁷ Sur l'Australie, voir, ESI, [Essay 2 – The popularity of pushbacks - lessons from Australia](#), *Financial Times*, « [Priti Patel looked at shipping UK asylum seekers to south Atlantic](#) », 29 septembre 2020.

¹⁸ Ministère de l'intérieur du Royaume-Uni, [Review of asylum processing Rwanda : interview notes \(Annex A\)](#), mai 2022.

¹⁹ Déclaration d'Andrew Griffith, député conservateur alors chef de l'unité politique du premier ministre, dans l'émission World at One sur la *BBC Radio 4*, cité par *The Guardian*, « [UK plans to send thousands of asylum seekers to Rwanda, says Boris Johnson – as it happened](#) », 14 avril 2022.

en vue de la mise en place d'un système global d'immigration plus efficace et plus humain. »²⁰

La coopération envisagée est décrite dans le « Protocole d'accord ... pour la mise en place d'un accord de partenariat en matière d'asile » entre le Royaume-Uni et le Rwanda, un document de dix pages.²¹ Cet accord de partenariat est exigeant. Le Rwanda s'engage à traiter les demandes d'asile « conformément au droit interne rwandais, à la Convention sur les réfugiés et aux normes internationales en vigueur, y compris le droit international en matière de droits de l'homme. » Il garantit notamment que le traitement des dossiers se fera de manière appropriée, avec la disponibilité d'interprètes et le droit de bénéficier d'une assistance juridique.

Le Rwanda s'engage, également, « à créer des conditions d'accueil « adéquates » pour les demandeurs d'asile, à leur garantir une liberté de circulation « permanente » et à veiller sur leur santé, leur sécurité et leur bien-être. Les personnes bénéficiant d'une protection doivent être soutenues en vue de leur intégration dans la société rwandaise. Les personnes qui se voient refuser la protection ne doivent être renvoyées que « vers un pays dans lequel elles ont le droit de résider. » Alternativement, « s'il est impossible de procéder à un tel éloignement », leur statut doit être régularisé. Un comité de suivi indépendant est chargé de faire le point sur la mise en œuvre de l'accord. Le Rwanda s'engage à accueillir un nombre illimité de demandeurs d'asile. Dans le même temps, il garde le contrôle, puisqu'il doit approuver chaque transfert, en tenant compte « de la capacité du Rwanda à accueillir des demandeurs d'asile. » Le Royaume-Uni, quant à lui, s'engage à payer tous les coûts associés :

« Le Royaume-Uni finance également les coûts de traitement pour chaque personne relocalisée, tels que les assistants sociaux, les conseils juridiques, les interprètes, le logement, la nourriture, les soins de santé et, pour les personnes bénéficiant d'une protection, un ensemble complet de mesures d'intégration pour les aider à s'enraciner et à commencer une nouvelle vie. Les besoins de chaque personne sont différents, mais nous pensons que le montant serait comparable aux frais de traitement encourus au Royaume-Uni. Ce financement sera assuré tant que la personne concernée reste au Rwanda. »²²



Kigali

²⁰ [Discours](#) du ministre des affaires étrangères, Vincent Biruta, prononcé lors de la conférence de presse intitulé « UK and Rwanda Migration and Economic Development Partnership press conference », Kigali, 14 avril 2022.

²¹ Gouvernement du Royaume-Uni, [Memorandum of Understanding between the government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the government of the Republic of Rwanda for the provision of an asylum partnership arrangement](#), 13 avril 2022.

²² Ministère de l'intérieur du Royaume-Uni, [Factsheet : Migration and Economic Development Partnership](#), 14 avril 2022.

Parallèlement, le Royaume-Uni crée un « fonds de transformation économique et d'intégration » pour le Rwanda, auquel il a déjà transféré « un montant initial » de 120 millions de livres sterling.²³ Le Royaume-Uni s'engage également à réinstaller au Royaume-Uni « une partie des réfugiés les plus vulnérables se trouvant au Rwanda. » Dans un premier temps, cette coopération est prévue pour une durée de cinq ans.

Quelques semaines après cette annonce à Kigali, 130 demandeurs d'asile au Royaume-Uni ont reçu une notification les informant qu'ils étaient susceptibles d'être transférés.²⁴ 37 d'entre eux étaient censés partir à bord d'un premier vol programmé pour le 14 juin 2022.²⁵ Suite à des recours juridiques, à l'heure du décollage, il n'en restait plus que sept, originaires d'Irak, d'Iran, d'Albanie et du Viêt Nam.²⁶ En effet, le 8 juin, plusieurs d'entre eux ont contesté leur transfert vers le Rwanda au motif que cette politique était contraire à la loi.²⁷ Le 10 juin, la Haute Cour d'Angleterre et du Pays des Galles (la Haute Cour) a fixé une audience pour le mois de juillet. Les requérants ont demandé que leur transfert soit retardé jusqu'à ce que la question de la légalité ait été tranchée. La Haute Cour a répondu par la négative.²⁸ Le 13 juin, la Cour d'appel a confirmé l'arrêt de la Haute Cour. Le 14 juin, la Cour suprême du Royaume-Uni a fait de même.

Il ne restait donc plus qu'une seule option pour arrêter ce premier vol : la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg (la Cour EDH). Le 14 juin, quelques heures seulement avant le décollage de l'avion, la Cour de Strasbourg a accordé une mesure provisoire urgente. Elle ne s'est pas prononcée sur la politique elle-même. Elle a toutefois déclaré que les requérants ne devraient pas être transférés « avant l'écoulement d'un délai de trois semaines à compter du prononcé de la décision interne définitive à intervenir dans la procédure de contrôle juridictionnel en cours. »²⁹ Le vol a été immobilisé.

Puis, le 19 décembre 2022, la Haute Cour a estimé que les transferts vers le Rwanda au titre du mémorandum Royaume-Uni-Rwanda étaient légaux et *ne* violaient ni la Convention sur les réfugiés ni la CEDH ni le droit britannique. Elle a également jugé qu'il était raisonnable pour le gouvernement britannique de considérer le Rwanda comme un pays tiers sûr, sur le fondement des engagements pris par le Rwanda dans le cadre du protocole d'accord susmentionné.

Cet arrêt a fait l'objet d'un appel. Une fois de plus, aucun vol n'a décollé, dans l'attente de la prise de position de la Cour d'appel sur le sujet.

Un concept des plus déroutants : « l'externalisation »

Le HCR est l'organisation internationale la plus importante chargée de faire respecter le régime international des droits des réfugiés. Dès le début, celui-ci a résolument condamné la

²³ Ministère de l'intérieur du Royaume-Uni, [Factsheet : Migration and Economic Development Partnership](#), 14 avril 2022.

²⁴ [BBC, « Rwanda asylum plan : Number of people on first flight close to single figures »](#), 13 juin 2022.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ [The Guardian, « Day of drama and despair before Rwanda flight called off »](#), 15 juin 2022.

²⁷ Cette première demande a été suivie de 19 autres entre le 8 et le 14 juin.

²⁸ Cour suprême du Royaume-Uni, [Rwanda - Permission to appeal application refused](#), 14 juin 2022. Lord Reed a expliqué la position de la Cour concernant cette demande.

²⁹ Cour européenne des droits de l'homme, [La Cour européenne accorde une mesure provisoire urgente concernant le refoulement imminent d'un demandeur d'asile vers le Rwanda](#), 14 juin 2022.

coopération entre le Royaume-Uni et le Rwanda, fondant son plaidoyer sur son opposition à l'« externalisation », qu'elle considère comme illégale.

Dès le 14 avril 2022, jour de l'annonce de la coopération entre le Royaume-Uni et le Rwanda, le HCR a rappelé au gouvernement britannique qu'il :

« ... est contre **l'externalisation** des obligations des Etats chargés du traitement des demandes d'asile. Cela inclut les mesures prises par les Etats *afin de transférer les demandeurs d'asile et les réfugiés vers d'autres pays, lorsque celles-ci ne sont pas assorties de garanties suffisantes pour protéger les droits de ces personnes, ou, lorsque celles-ci conduisent à un transfert plutôt qu'à un partage des responsabilités en matière de protection des réfugiés.* »³⁰

Le HCR formule, en effet, deux affirmations distinctes. La première est que les transferts vers un pays tiers sûr sont problématiques *lorsque les garanties sont insuffisantes*. C'est justement le principe même qui sous-tend le principe dit *des pays tiers sûrs* : un transfert est légal si et seulement si le pays est effectivement sûr et s'il fournit des garanties aux personnes qui doivent être transférées. Toutefois, selon la seconde affirmation, les transferts vers un pays tiers sûr sont également illégaux lorsque ceux-ci « *conduisent à un transfert plutôt qu'à un partage des responsabilités en matière de protection des réfugiés.* » Cette seconde affirmation implique que les transferts vers le Rwanda sont illégaux *même lorsque les garanties nécessaires sont en place*. Comme l'a déclaré le HCR le 14 avril : « Les personnes fuyant la guerre, les conflits et les persécutions ... ne devraient pas être échangées comme des marchandises et *transférées à l'étranger pour y être traitées.* »³¹

Le 27 avril 2022, Filippo Grandi, le haut-commissaire pour les réfugiés, a réaffirmé son opposition à « l'intention du Royaume-Uni d'externaliser vers d'autres pays leurs obligations en matière de protection des réfugiés et des demandeurs d'asile. Ces efforts visant à transférer leur responsabilité vont à l'encontre *de la lettre et de l'esprit* de la Convention relative au statut des réfugiés, à laquelle le Royaume-Uni a adhéré. »³² Mais est-ce vraiment le cas ? Ces transferts constituent-ils toujours une violation du droit international des réfugiés ? La réponse donnée par *cinq* juges dans *deux* décisions successives rendues par la justice britannique, l'une par la Haute Cour en décembre 2022 et l'autre par la Cour d'appel cette semaine, est claire : non !³³ Un transfert vers un pays tiers sûr *ne constitue pas en soi* une violation du droit international ou des droits de l'homme. Sur ce point crucial, le HCR fait fausse route.

Le HCR contre les tribunaux britanniques : 0-5

En juin 2022, le HCR a soumis une analyse juridique détaillée de l'accord entre le Royaume-Uni et le Rwanda à la Haute Cour.³⁴ Dans ce document, le HCR a tenté de répondre à la question suivante: « l'accord entre le Royaume-Uni et le Rwanda équivaut-il à une externalisation de la protection internationale ? » Pour le HCR,

³⁰ HCR, [UNHCR 'firmly' opposing UK-Rwanda offshore migration processing deal](#), 14 avril 2022.

³¹ HCR, [Le HCR s'oppose au projet britannique visant à transférer les demandeurs d'asile au Rwanda](#), 14 avril 2022.

³² HCR, [Le chef du HCR Filippo Grandi craint qu'une nouvelle loi britannique n'affaiblisse considérablement la protection des réfugiés](#), 27 avril 2022.

³³ Ces cinq juges sont *Lord Justice Lewis* et *Mr. Justice Swift* de la Haute Cour, et, *Lord Chief Justice Burnett of Maldon*, *Lord Justice Underhill* et *Sir Geoffrey Vos* de la Cour d'appel.

³⁴ HCR, [Analysis of the legality and appropriateness of the transfer of asylum seekers under the UK-Rwanda arrangement](#), 8 juin 2022.

« L’externalisation de la protection internationale signifie que les Etats prennent des mesures ... qui empêchent, directement ou indirectement, les demandeurs d’asile et les réfugiés d’atteindre un pays ou une région de destination, et/ou, de demander ou de se voir accorder une protection dans ce pays ou cette région. »

Les juges de la Haute Cour ne partagent pas cet avis. Dans leur arrêt du 19 décembre 2022, ils ont examiné l’argument selon lequel la Convention sur les réfugiés imposait aux Etats contractants une « obligation d’examiner toutes les demandes d’asile sur le fond. » Les juges y ont répondu par la négative :

« Nous ne sommes pas d’accord. Il n’y a pas d’obligation de ce type dans la Convention. L’obligation imposée est celle de ne pas expulser ou refouler un réfugié vers un lieu où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de l’une des caractéristiques citées dans l’article 33. »³⁵

Quant à l’affirmation du HCR selon laquelle l’externalisation viole l’*esprit* du droit international des réfugiés, la réponse de la Haute Cour a été tout aussi claire :

« Les obligations contenues dans les traités internationaux sont formulées avec beaucoup de soin. Elles reflètent des équilibres résultant de négociations minutieuses entre les Etats signataires. Une obligation d’examiner chaque demande d’asile sur le fond constituerait un ajout sérieux à la Convention sur les réfugiés.

Il n’y a aucune raison de déduire l’existence d’une obligation de cet ordre ; cela irait *bien au-delà des limites de toute notion d’interprétation judiciaire d’un accord international* ; et, pour atteindre l’objectif de la Convention, la protection nécessaire est déjà assurée par l’article 33. »

En bref : rien dans la Convention sur les réfugiés ne s’oppose au transfert des demandeurs d’asile vers un pays tiers sûr. Les accords de transfert, tels que le protocole d’accord entre le Royaume-Uni et le Rwanda, peuvent, donc, être conformes au droit international, celui-ci n’imposant aux Etats qu’une obligation de ne pas violer l’article 33 de la Convention sur les réfugiés : le non-refoulement. Ainsi, le transfert de demandeurs d’asile est permis lorsque *l’article 33 n’est pas violé*.

L’arrêt rendu cette semaine par la Cour d’appel a confirmé ce point, sur lequel les *trois* juges étaient d’accord.³⁶ Comme l’a dit *Lord Justice Underhill* :

« En ce qui concerne la Convention [sur les réfugiés], la question qui se pose, est, tout simplement, de savoir si le pays tiers est sûr pour le demandeur, en ce sens qu’il n’y a pas de risque réel que celui-ci soit refoulé (directement ou indirectement) ... La motivation de l’Etat ne doit en aucun cas être interprétée au regard de l’objet et du but de la Convention : *si le demandeur d’asile ne risque pas la persécution ou le refoulement dans le pays vers lequel il est reconduit, il aura effectivement bénéficié de la protection que la Convention est censée lui accorder.* » (paragraphe 319)

³⁵ Haute Cour d’Angleterre et du Pays de Galles, [AAA & Ors. v SSHD CO/2032/2022 & Ors](#), 19 décembre 2022.

³⁶ Cour d’appel d’Angleterre et du Pays de Galles, [R \(AAA\) v. SSHD](#), 29 juin 2023.



Lord Justice Underhill



Lord Chief Justice Burnett of Maldon

Lord Justice Underhill a repris à son compte le passage suivant de l'arrêt de la Haute Cour rendu en décembre 2022 :

« *King's Counsel* Drabble soutient que la Convention sur les réfugiés impose aux Etats contractants l'obligation d'examiner toutes les demandes d'asile soumises, sur le fond. Nous ne sommes pas d'accord... Une obligation d'examiner chaque demande d'asile sur le fond constituerait un ajout sérieux à la Convention sur les réfugiés. »

Après avoir cité la Haute Cour, *Lord Justice Underhill* a simplement ajouté : « Je suis du même avis. » Ses collègues ont fait de même. *Sir Vos* a écrit : « Je conclus, de manière globale, que, compte tenu des motifs invoqués par *Lord Justice Underhill*, la Divisional Court [Haute Cour] a eu raison de statuer sur cette question comme elle l'a fait. » (paragraphe 14). *Lord Chief Justice Burnett of Maldon* a écrit : « Je suis d'accord avec *Lord Justice Underhill* et *Sir Geoffrey Vos* pour dire que tous les autres motifs doivent être écartés. » (paragraphe 525).



Sir Geoffrey Vos

En fait, tous les juges britanniques qui ont examiné cette question ont rejeté l'affirmation du HCR selon laquelle l'« externalisation » était en soi illégale. Cela ne devrait pas être une surprise, puisque, encore récemment, le HCR, lui-même, *n'était pas d'accord avec la position qu'il défend aujourd'hui*. En 2011, le gouvernement travailliste australien a proposé un accord avec la Malaisie pour stopper les flux migratoires irréguliers provenant de l'autre côté de l'océan. Dans ce cadre, la Malaisie reprendrait depuis l'Australie, les *boat people*, et leur offrirait la possibilité d'entamer, sur son sol, une procédure d'asile confiée au HCR. En contrepartie, l'Australie accueillerait un plus grand nombre de personnes ayant besoin de protection, et ce, directement depuis la Malaisie.³⁷ Cela permettrait à la fois d'arrêter les bateaux, de sauver des vies en mer et de promouvoir la réinstallation légale, sans pour autant essayer de dissuader les demandeurs d'asile en leur infligeant un mauvais traitement à leur arrivée en Australie. Le gouvernement travailliste a affirmé à l'époque : « Ne sous-estimez pas la détermination de ce gouvernement Nous ne voulons pas que certains fassent des affaires en exploitant la misère humaine. Nous voulons faire en sorte que plus personne ne soit tenté de monter à bord des bateaux. »³⁸

³⁷ *Der Spiegel*, « [Asylum policy: Malaysia and Australia exchange refugees](#) », 25 juillet 2011.

³⁸ Premier ministre de l'Australie, [Transcript of joint press conference](#), 7 mai 2011.

Le 25 juillet 2011, le gouvernement australien a présenté ce « protocole d'accord entre le gouvernement australien et le gouvernement malaisien sur le transfert et la réinstallation des réfugiés. » Le texte du protocole est bref :

« Le gouvernement australien transférera vers la Malaisie certaines personnes demandant une protection internationale en vue de la détermination de leur statut de réfugié, en échange de l'accueil par le gouvernement australien de certaines personnes que le HCR a reconnues comme réfugiés en Malaisie. Cet accord présuppose que le HCR et l'OIM puissent, à cet égard, remplir leurs missions et fonctions. En vertu de cet accord, la Malaisie acceptera le transfert d'un maximum de 800 demandeurs d'asile en provenance d'Australie. En contrepartie, l'Australie réinstallera 4,000 réfugiés reconnus, en provenance de Malaisie, et ce, sur une période de quatre ans.»³⁹

Le HCR s'est félicité de cet accord le jour même :

« Le HCR espère que cet accord assurera à terme les dividendes de la protection dans les deux pays et plus largement à travers la région. Par ailleurs, l'Organisation se félicite du fait que 4,000 réfugiés supplémentaires en Malaisie obtiendront une solution durable via la réinstallation en Australie. Les efforts potentiels en faveur de solutions humaines et sûres autres que des traversées périlleuses est également un aspect positif de cet accord... L'accord et ses lignes directrices de mise en œuvre contiennent des garanties en matière de protection comme le respect du principe de non-refoulement, le droit à l'asile, le principe de regroupement familial et d'intérêt supérieur de l'enfant, des conditions d'accueil dignes y compris la protection contre la détention arbitraire, le droit de séjourner en Malaisie dans l'attente d'une solution durable, le droit à l'éducation, l'accès aux soins de santé et le droit de travailler. »⁴⁰

En 2013, le HCR a énuméré, dans une note d'orientation, les conditions requises pour les transferts vers un pays tiers sûr :

« En résumé, les accords de transfert de demandeurs d'asile en vue du traitement des demandes d'asile doivent tenir compte des éléments suivants et garantir que les normes applicables en matière de droit des réfugiés et de droits de l'homme sont respectées, comme indiqué au paragraphe 3 ; que le traitement des demandes pour l'obtention du statut de réfugié et/ou d'autres formes de protection internationale est assuré de manière équitable et efficace ; que l'accès au droit d'asile et/ou à des solutions durables est fourni dans un délai raisonnable ; et/ou que l'accord améliore l'espace d'asile dans le pays d'accueil, le pays de transfert et/ou la région tout entière. »⁴¹

En avril 2018, Le HCR a publié une autre note dans laquelle il explique notamment que

« Au regard du droit international, l'exigence d'un lien entre un réfugié ou un demandeur d'asile et le pays tiers n'est pas requise. En effet, la personne peut très bien être renvoyée dans un pays qu'elle a transité en cours de route, ou être transférée dans un pays où elle ne s'est jamais rendue, à condition que ce pays ait accepté, par le biais d'un accord formel, de s'en charger. »⁴²

³⁹ Kaldor Centre for International Refugee Law, [Arrangement between the government of Australia and the government of Malaysia on transfer and resettlement](#), 25 juillet 2011.

⁴⁰ HCR, [Déclaration du HCR sur l'accord Australie - Malaisie](#), 25 juillet 2011.

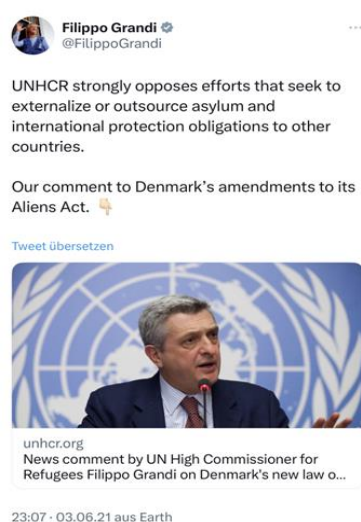
⁴¹ HCR, [Guidance Note on bilateral and/or multilateral transfer arrangements of asylum-seekers](#), mai 2013.

⁴² HCR, [Legal considerations regarding access to protection and a connection between the refugee and the third country in the context of return or transfer to safe third countries](#), avril 2018.

Dans les documents qu'il publie, le HCR continue cependant de présenter l'« externalisation » comme illégale. Selon un avis juridique qu'il a récemment formulé, « le HCR considère l'accord [entre le Royaume-Uni et le Rwanda] comme un exemple d'externalisation de la protection internationale, celui-ci *étant, en tant que tel, illégal.* »⁴³

Cette position n'est pas fondée sur la Convention sur les réfugiés. Elle ne reflète pas non plus une quelconque position historique du HCR en tant qu'organisation. De surplus, elle n'est pas convaincante, même pour les pays qui sont encore aujourd'hui les plus grands soutiens du HCR dans le monde.

L'arrêt de la Cour d'appel offre une bonne occasion au HCR d'abandonner sa rhétorique sur l'illégalité et l'illégitimité de l'externalisation et de revenir à l'esprit constructif dont il a fait preuve pendant des décennies, y compris, en 2011, lorsqu'il a adopté la solution Australie – Malaisie tout en proposant de participer à sa mise en œuvre.



Filippo Grandi : Le HCR s'oppose fermement aux tentatives visant à externaliser ou à confier à d'autres pays les obligations en matière d'asile et de protection internationale.

Là où le HCR a convaincu la Cour

« Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants. » (Article 3, CEDH)

Il n'y a rien de problématique, en principe, dans l'idée de réduire une immigration irrégulière dangereuse par le biais de transferts vers un pays tiers sûr. Cependant, il faudrait émettre une réserve critique à ce sujet. Ces transferts ne sont légaux et légitimes que si, comme le souligne régulièrement le HCR, « les garanties de procédure et de fond sont pleinement respectées. » Sur ce point crucial, l'arrêt de la Cour d'appel de cette semaine a renversé, avec une majorité de 2 à 1, les conclusions de la Haute Cour datant de décembre dernier, et il a tranché qu'à l'heure actuelle, le Rwanda ne pouvait pas être considéré comme un pays tiers sûr.

Ce fut un grand succès pour le HCR, qui a obtenu gain de cause sur le fondement des faits qu'il a présentés. Tous ceux qui souhaitent que le principe dit *des pays tiers sûrs* soit un outil

⁴³ HCR, [Analysis of the legality and appropriateness of the transfer of asylum seekers under the UK-Rwanda arrangement](#), 8 juin 2022.

permettant de renforcer, et non d'abaisser, les standards de protection dans le monde, devraient s'en réjouir. Comme l'a souligné, *Sir Vos* :

« Nous avons reçu des milliers de pages de documents et de références et entendu quatre jours de plaidoiries concentrées. Pourtant, à la base, la question que nous devons trancher est courte ... Le secrétaire d'Etat au ministère de l'intérieur soutient que la Divisional Court [*Haute Cour*] a décidé, en fait, qu'il n'y avait pas de motifs substantiels de penser ... (a) que le Rwanda n'était pas un pays tiers sûr, (b) qu'il y avait des risques réels de refoulement (des demandeurs d'asile pourraient bien être rapatriés), ou de violation de l'article 3 de la CEDH, et (c) qu'il y avait des risques réels que les demandes d'asile ne soient pas traitées de manière appropriée et équitable au Rwanda. La question est de savoir si tout cela était juste. » (paragraphe 2)

Ou, comme l'a dit *Lord Chief Justice Burnett of Maldon* :

« La question clé qui se pose dans le cadre de ces recours est de savoir s'il existe des motifs sérieux de croire que l'expulsion de ces appelants et de toute autre personne vers le Rwanda en vertu de l'accord conclu avec le gouvernement rwandais entraînera un risque réel de traitement contraire à l'article 3 de la CEDH soit (a) en raison des lacunes du système d'asile ayant pour conséquence un risque réel de refoulement, soit (b) au Rwanda même. » (paragraphe 525)



Cour européenne des droits de l'homme – la Cour de Strasbourg et la défense de la dignité humaine

L'analyse des juges de la Cour d'appel se fonde sur trois arrêts cruciaux de la Cour EDH : *Soering c. Royaume-Uni* (1989), *Othman c. Royaume-Uni* (2012) et *Ilias et Ahmed c. Hongrie* (2019).

Dans l'affaire *Soering c. Royaume-Uni*, la Cour EDH interdit le transfert de personnes vers des pays tiers où elles risquent d'être soumises à la torture ou à d'autres mauvais traitements, en violation de l'article 3 de la CEDH.

Dans l'affaire *Ilias et Ahmed c. Hongrie*, la Cour EDH a appliqué ce principe au transfert des demandeurs d'asile vers des pays tiers sûrs. Elle a jugé qu'un « examen approfondi » était nécessaire :

« ... l'expulsion vers un pays tiers doit être précédée d'un examen approfondi de la question de savoir si la procédure d'asile du pays tiers de destination offre des garanties suffisantes pour éviter que le demandeur d'asile ne soit expulsé directement ou indirectement vers son pays d'origine sans une évaluation appropriée des risques auxquels pareille mesure l'exposerait sous l'angle de l'article 3 de la Convention. » (paragraphe 137)

« ... la Cour considère que de l'obligation énoncée ci-dessus découle celle, pour les autorités internes appliquant la notion de « pays tiers sûr », de procéder à un examen minutieux des conditions applicables dans le pays tiers concerné et, en particulier, de l'accessibilité et de la fiabilité de son système d'asile. » (paragraphe 139)

Dans l'affaire *Othman c. Royaume-Uni*, la Cour EDH a défini la manière dont les tribunaux devraient évaluer les assurances données par le gouvernement du pays vers lequel la personne en question pourrait être expulsée :

« ... les assurances ne sont pas en elles-mêmes suffisantes pour garantir une protection satisfaisante contre le risque de mauvais traitements : il faut absolument vérifier qu'elles prévoient, dans leur application pratique, une garantie suffisante que le requérant sera protégé contre le risque de mauvais traitements. En outre, le poids à leur accorder dépend, dans chaque cas, des circonstances prévalant à l'époque considérée. » (paragraphe 187)

A partir de ces critères, la Cour a examiné les différents aspects du système d'asile rwandais. Pour les juges, il s'agissait de savoir si les assurances fournies par le gouvernement rwandais étaient suffisantes pour surmonter les *lacunes sérieuses* du système d'asile naissant du Rwanda. *Lord Chief Justice Burnett of Maldon* a estimé que ces assurances étaient suffisantes. *Sir Geoffrey Vos* et *Lord Justice Underhill* ont conclu, en revanche, que, globalement, elles ne l'étaient pas. *Sir Geoffrey Vos* et *Lord Justice Underhill* ont aussi précisé que leur analyse actuelle n'excluait nullement qu'une éventuelle amélioration du système d'asile rwandais les conduise à revoir leur position. Comme l'a dit *Sir Geoffrey Vos* :

« **J'avoue avoir hésité au cours du processus décisionnel.** En fin de compte, cependant, j'ai conclu qu'il y avait des raisons solides de penser que les demandeurs d'asile envoyés au Rwanda ... couraient des risques réels de mauvais traitements au titre de l'article 3. Cela résulte des antécédents historiques relatés par le HCR, des préoccupations importantes exprimées par le HCR lui-même et des réalités factuelles de la procédure d'asile en vigueur au Rwanda ... **L'histoire et la situation sur le terrain démontrent que ces mécanismes n'ont pas encore été pleinement opérationnels. Ils pourront l'être à l'avenir, mais ils ne le sont pas, à l'évidence, aujourd'hui.** » (paragraphe 92)

Lord Justice Underhill a écrit :

« ... les aspirations et la réalité ne sont pas nécessairement concordantes. Les preuves fournies par le HCR montrent clairement, à mon avis, qu'à bien des égards, le système d'asile rwandais n'a pas, jusqu'à présent, fonctionné de manière fiable selon les standards internationaux ... Je n'ai pas vraiment trouvé cet exposé parfaitement satisfaisant ... Les éléments de preuve ne sont pas aussi complets qu'on pourrait le souhaiter ... En fin de compte, cependant, je suis parvenu à la conclusion que le système rwandais de détermination du statut de réfugié n'était pas, au moment des faits, véritablement équitable et efficace. » (paragraphe 261)

Sir Geoffrey Vos et *Lord Justice Underhill* se sont largement appuyés sur les observations du HCR, dont *Sir Geoffrey Vos* a cité les grandes lignes comme suit :

« Selon le HCR, la procédure d'asile au Rwanda est 'profondément arbitraire et injuste.' Certains aspects de ce phénomène se trouvent, même, structurellement incorporés dans ledit processus. Il existe également de graves insuffisances en termes de garanties et de capacités, dont certaines ne peuvent être comblées que par un changement structurel et un renforcement des capacités à long terme. » (paragraphe 95)

Le HCR a joué un rôle décisif en tant que source d'information concernant :

- la manière dont les entretiens sur l'asile sont menés aujourd'hui,
- l'absence de possibilité pour un demandeur d'asile de présenter son dossier à l'autorité rwandaise chargée de l'asile (Comité de détermination du statut de réfugié) par l'intermédiaire d'un avocat,
- la manque de compétence et d'expérience suffisante du Comité de détermination du statut de réfugié pour prendre des décisions fiables, et
- le fait que la procédure d'appel devant la Haute Cour rwandaise n'a pas été mise à l'épreuve, et qu'il y a de vraies raisons d'inquiétude quant à la culture du système judiciaire au Rwanda.

Lord Chief Justice Burnett of Maldon et *Sir Geoffrey Vos* ont conclu que le HCR a eu raison de prévenir qu'à l'heure actuelle, le Rwanda n'est pas en mesure de garantir que les décisions en matière d'asile se font de manière équitable. *Lord Justice Underhill* a conclu :

« Ces problèmes pourraient être résolus en modifiant la procédure (par exemple, en autorisant les avocats à intervenir auprès du comité), en renforçant les capacités (par exemple, au niveau de l'assistance juridique) et, surtout, en formant efficacement toutes les personnes impliquées dans la procédure (comme cela a été évoqué à plusieurs reprises ci-dessus). Mais il est évident que ces mesures n'ont pas encore été prises ou, en tout cas, pas dans la proportion requise pour garantir aujourd'hui un système équitable et fiable. » (paragraphe 265)

La question qui se pose au lendemain de l'arrêt rendu cette semaine, est la suivante : quelle est la position actuelle du gouvernement britannique sur ce sujet ?



Novembre 2021 : un accident mortel dans la Manche, avec des dizaines de migrants irréguliers qui se sont noyés en traversant la mer, depuis la France vers le Royaume-Uni, à bord de petites embarcations.

« Arrêtez les bateaux »

« Je pense que ma propre réputation ainsi que celle du parti conservateur sont en jeu dans cette affaire. C'est une question de compétence et de fidélité au peuple britannique qui nous a élus pour régler ce problème ... Je pense vraiment que c'est la dernière chance pour le gouvernement de faire ce qu'il faut faire. » (Suella Braverman, ministre de l'intérieur du Royaume-Uni, janvier 2023)⁴⁴

⁴⁴ *The Telegraph*, [« Stop migrant boats or face defeat, Suella Braverman tells Tories »](#), 30 janvier 2023.

Les nombres sont frappants, et surtout, ils ont connu une croissance rapide. En 2018, moins de 300 migrants irréguliers ont traversé la Manche depuis la France vers le Royaume-Uni. En 2022, ils étaient 46,000.

*Migrants irréguliers traversant la Manche*⁴⁵

Année	Migrants irréguliers
2018	299
2019	1,843
2020	8,466
2021	28,526
2022	45,756

Au cours des six premiers mois de l'année 2023, ils sont déjà plus de 11,279, soit à peu près le même nombre que pour la même période de l'année précédente.



*La Manche*⁴⁶

Derrière ces données se cache une réalité brutale et dangereuse. Les riches démocraties européennes sont incapables de contrôler une frontière qui s'est transformée sous leurs yeux en une scène de crime au quotidien. Les passeurs, qui demandent des milliers d'euros, transportent des hommes, des femmes et des enfants dans des bateaux pneumatiques instables, et ce parfois en dépit du mauvais temps. Des centaines de policiers britanniques et français, de gardes-frontières et de gardes-côtes tentent de les arrêter. Au milieu de tout cela, il y a des gens comme Maryam Nouri Mohamed Amin, une jeune femme de 24 ans originaire d'une ville paisible du nord de l'Irak, qui a remis sa vie entre les mains de ces passeurs un matin de novembre 2021 et qui s'est noyée dans les eaux glacées lorsque son embarcation s'est dégonflée.



Aucune voie d'immigration légale ne s'offrait à Maryam Nouri Mohamad Amin

⁴⁵ Gouvernement du Royaume-Uni, [Irregular migration to the UK](#), 25 août 2022.

⁴⁶ World Atlas, [English Channel](#).

Maryam était, tout simplement, motivée par l'amour. Après avoir obtenu un visa pour l'Italie, elle voulait rejoindre son fiancé qui vivait au Royaume-Uni.⁴⁷ Au lieu de cela, c'est sa dépouille qui a été renvoyée à des parents endeuillés en Irak.⁴⁸ Ce jour-là, Gérald Darmanin, le ministre français de l'intérieur, a parlé d'une « tragédie absolue qui nous emplit de colère. »⁴⁹ 31 personnes sont mortes dans un même accident.⁵⁰ À tous les autres égards, cependant, ce jour-là était « un jour comme les autres » (Gérald Darmanin) dans la Manche. Ce mercredi-là, 780 policiers français surveillaient les côtes.⁵¹ 90 alertes avaient été enregistrées par la *Maritime and Coastguard Agency* du Royaume-Uni, et, 250 personnes avaient réussi à traverser la mer à bord d'embarcations de fortune.⁵²

Rien ne semble avoir changé depuis. En août 2022, près de 1,300 personnes ont traversé la Manche quotidiennement. Toujours en 2022, plus de personnes ont emprunté cette voie pour se rendre au Royaume-Uni que l'Atlantique et la Méditerranée occidentale pour rejoindre l'Espagne depuis l'Afrique. L'année en cours est en passe d'égaliser le record de l'année dernière. Si rien n'est fait pour remédier à cette situation, le nombre de personnes qui traverseront la Manche continuera d'augmenter, tout comme le nombre de morts.

Cependant, s'il existe une frontière extérieure de l'Union européenne où il devrait être possible de montrer immédiatement *comment* un contrôle humain de l'immigration irrégulière pourrait fonctionner, c'est bien celle qui est située entre le Royaume-Uni et la France dans la Manche. Tous les pays de la région sont des démocraties prospères, fondées sur l'Etat de droit. Ils sont également sûrs pour les demandeurs d'asile. Ce qui fait défaut, c'est un plan adéquat.

Des murs sur l'eau ?

Depuis de nombreuses années, les dirigeants britanniques expriment leur détermination à mettre fin à ces traversées. En décembre 2018, le ministre de l'intérieur du Royaume-Uni, Sajid Javid, a écourté ses vacances après que 11 petits bateaux, transportant 78 migrants, ont traversé la Manche en quatre jours.⁵³ Javid a déclaré avec insistance qu'il « refusait d'accepter » une telle situation : « La protection des frontières du Royaume-Uni et des vies humaines est l'une des priorités les plus importantes du ministère de l'intérieur. »⁵⁴

En janvier 2019, Javid a affirmé devant la Chambre des communes : « *Je continuerai à faire tout ce qui est en mon pouvoir pour mettre fin à ces traversées dangereuses* »⁵⁵ En août 2019, Priti Patel qui a succédé à Javid, a, quant à elle, annoncé : « *Je fais tout ce qui est en mon pouvoir en tant que ministre de l'Intérieur pour mettre un terme à ces traversées illégales.* »⁵⁶ En octobre 2022, cette fois, c'est le tour de Suella Braverman, qui a succédé à Patel, de dire

⁴⁷ BBC, « [Channel Disaster : Kurdish Woman is first Victim identified](#) », 28. November 2021.

⁴⁸ France 24, « [In Iraqi Kurdistan, family mourns victim of deadly Channel shipwreck](#) », 29 novembre 2021.

⁴⁹ New York Times, « [At Least 27 Dead after Migrant Boat Capsizes in English Channel](#) », 24 novembre 2021.

⁵⁰ The Guardian, « [A timeline of migrant Channel crossing deaths since 2019](#) », 14 décembre 2022.

⁵¹ The Telegraph, « [The day the luck ran out : How the migrant tragedy unfolded in the Channel](#) », 24 novembre 2021.

⁵² New York Times, « [At least 27 dead after migrant boat capsizes in English Channel](#) », 24 novembre 2021.

⁵³ BBC, « [Channel migrants : Home secretary declares major incident](#) », 28 décembre 2018.

⁵⁴ The Telegraph, « [We will not stand by and allow reckless criminals to take advantage of vulnerable people](#) », 30 décembre 2018.

⁵⁵ Chambre des Communes du Royaume-Uni, [Migrant Crossings](#), volume 652, 7 janvier 2019.

⁵⁶ Gouvernement du Royaume-Uni, [Britain and France to strengthen joint action against small boats](#), 30 août 2019.

aux membres du parti conservateur : « *Nous devons empêcher les bateaux de traverser la Manche.* »⁵⁷

Les premiers ministres successifs au Royaume-Uni ont fait des déclarations similaires. En décembre 2022, Rishi Sunak a fait savoir devant la Chambre des communes que l'arrêt de l'immigration irrégulière était sa « priorité absolue » : « *Nous devons arrêter les bateaux. Et ce gouvernement fera ce qui doit être fait.* »⁵⁸ Le 7 mars 2023, Sunak a répété ce même message lorsqu'il a présenté le nouveau paquet de mesures législatives à l'opinion publique : « *Aujourd'hui, nous introduisons une nouvelle législation afin de tenir la promesse que je vous ai faite, celle d'arrêter les bateaux.* »⁵⁹ Peu après l'arrêt de la Cour d'appel, Sunak a de nouveau insisté sur ce même point : « *La politique de ce gouvernement est très simple : c'est ce pays - et votre gouvernement - qui doit déterminer qui vient ici, et non pas des bandes criminelles. Et je ferai tout ce qui est nécessaire pour y parvenir.* »⁶⁰



Le premier ministre Rishi Sunak lors d'une conférence de presse à Douvres, 5 juin 2023

Les dirigeants britanniques ont justifié de diverses manières pourquoi ils considéraient cela comme une priorité nationale. Il s'agissait de la souveraineté de l'Etat, de la sécurité nationale, d'une obligation légale, d'une nécessité d'arrêter les passeurs criminels. Selon certains, l'immigration irrégulière coûterait cher aux contribuables. C'était également une question de justice. Arrêter les bateaux permettrait de sauver des vies. Les sondages révélaient qu'une majorité de Britanniques étaient d'accord avec la nécessité d'agir. Un sondage réalisé au cours de l'été 2020 montrait que 73 pour cent du peuple - et 97 pour cent des électeurs conservateurs - considéraient que les traversées illégales de la Manche constituaient un problème grave.⁶¹ Un sondage effectué en septembre 2021 démontrait, quant à lui, qu'une grande majorité de la population avait une opinion défavorable des personnes qui traversaient la Manche :

« Le public a plutôt une opinion positive des migrants qui viennent au Royaume-Uni pour travailler (41 pour cent d'opinions positives contre 27 pour cent d'opinions négatives), pour rejoindre leur famille (40 pour cent d'opinions positives contre 22 pour cent d'opinions négatives) ou pour démarrer une entreprise (51 pour cent d'opinions positives contre 13 pour cent d'opinions négatives).

En revanche, les Britanniques ne portent pas un regard favorable sur les personnes qui traversent la Manche pour se rendre au Royaume-Uni. Les Britanniques ont une opinion négative, 56 pour cent contre 19 pour cent, de ceux qui empruntent cette voie, preuve d'une

⁵⁷ [Discours](#) prononcé lors de la conférence du parti conservateur, 4 octobre 2022.

⁵⁸ Gouvernement du Royaume-Uni, [PM statement on illegal migration](#), 13 décembre 2022.

⁵⁹ Gouvernement du Royaume-Uni, [PM statement on the Stop the Boats Bill](#), 7 mars 2023.

⁶⁰ [Reuters](#), « [UK PM Sunak dealt blow as court rules Rwanda deportation plan unlawful](#) », 29 juin 2023.

⁶¹ [Yougov](#), « [Should the military patrol the English Channel](#) », 13 août 2020.

nette distinction dans l'opinion publique concernant les circonstances dans lesquelles les migrants arrivent au Royaume-Uni. »⁶²

En réponse aux attentes des citoyens et aux promesses des hommes politiques, les propositions, les déclarations, les actions n'ont pas manqué.

Depuis que les petits bateaux ont commencé à arriver, le Royaume-Uni a tenu à encourager la France à arrêter les migrants avant même qu'ils n'embarquent. La première chose que Sajid Javid [*alors ministre de l'intérieur*] a faite après avoir déclaré que les traversées de Noël 2018 constituaient un « incident majeur » a été de se rendre en France pour exhorter son homologue à augmenter les patrouilles françaises. Le résultat a été un « *plan d'action conjoint entre le Royaume-Uni et la France dans le domaine de la lutte contre l'immigration irrégulière impliquant de petites embarcations traversant la Manche* » en janvier 2019.⁶³ Le Royaume-Uni a mis en place des fonds pour l'achat des équipements afin de lutter contre l'immigration irrégulière, tandis que la France a promis que « la surveillance des zones maritimes par les moyens aériens et maritimes serait également renforcée. A terre, le nombre de patrouilles pourrait être accru dans les ports de Calais et de Boulogne-sur-Mer. »

Depuis lors, d'autres déclarations communes portant sur la sécurité se sont succédées :

- En octobre 2019 : « Addendum au plan d'action conjoint entre le Royaume-Uni et la France dans le domaine de la lutte contre l'immigration irrégulière impliquant de petites embarcations traversant la Manche »⁶⁴
- En novembre 2020 : « Déclaration conjointe de la France et du Royaume-Uni sur les prochaines étapes de la coopération en matière de lutte contre l'immigration clandestine » (le Royaume-Uni s'engage à verser 31,4 millions d'euros).⁶⁵
- En juillet 2021 : « Déclaration conjointe Royaume-Uni-France : une nouvelle phase de la collaboration franco-britannique en matière de lutte contre l'immigration clandestine » (le Royaume-Uni s'engage à verser 62,7 millions d'euros).⁶⁶
- En novembre 2022 : « Déclaration conjointe Royaume-Uni – France : Renforcer la coopération contre l'immigration irrégulière » (le Royaume-Uni s'engage à verser 72,2 millions d'euros).⁶⁷

⁶² Yougov, « [What concerns the British public about immigration policy](#) », 3 novembre 2021.

⁶³ Ministère de l'intérieur et des Outre-Mer de la République française, [Plan d'action conjoint entre le Royaume-Uni et la France dans le domaine de la lutte contre l'immigration irrégulière impliquant de petites embarcations traversant la Manche](#), janvier 2019.

⁶⁴ Ministère de l'intérieur et des Outre-mer de la République française, [Renforcement du plan d'action franco-britannique](#), octobre 2019.

⁶⁵ Ministère de l'intérieur et des Outre-mer de la République française, [Déclaration conjointe de la France et du Royaume-Uni sur les prochaines étapes de la coopération bilatérale en matière de lutte contre l'immigration clandestine](#), novembre 2020.

⁶⁶ Ministère de l'intérieur et des Outre-mer de la République française, [Déclaration conjointe Royaume-Uni-France : une nouvelle phase de la collaboration franco-britannique en matière de lutte contre l'immigration clandestine](#), juillet 2021.

⁶⁷ Ministère de l'intérieur et des Outre-mer de la République française, [Déclaration conjointe Royaume-Uni – France : Renforcer la coopération contre l'immigration irrégulière](#), novembre 2022.

*Migrants irréguliers traversant la Manche à bord de petites embarcations, par nationalité*⁶⁸

Nationalité	2018	2019	2020	2021	1/2 2022
Albanie	16	13	54	815	2,165
Afghanistan	3	69	494	1,437	2,066
Iran	238	1,213	2,373	8,319	1,723
Irak	33	471	1,648	6,117	1,573
Syrie	1	14	776	2,451	1,041
Erythrée	0	0	511	2,875	850
Soudan	0	0	969	1,064	460
Egypte	0	1	53	366	305
Viêt Nam	4	3	118	1,403	279
Koweït	0	2	79	537	198
Ethiopie	0	5	108	544	188
Turquie	0	2	10	69	169
Apatride	0	2	389	498	101
Inde	0	0	64	67	98
Pakistan	0	25	104	161	79
Yémen	0	0	252	135	68
Sri Lanka	0	0	18	80	67
Libye	0	0	28	160	40
Algérie	0	0	10	109	33
Tchad	0	0	59	38	31
Tous les autres	4	23	349	699	214
Non enregistré pour l'instant	0	0	0	582	999
Total	299	1,843	8,466	28,526	12,747

33,000 personnes sont arrivées au Royaume-Uni seulement au cours du second semestre 2022.

Ni ces déclarations virulentes ni les efforts de la France pour intercepter les bateaux n'ont empêché le nombre de traversées de la Manche de croître. En 2022, la police française a fait obstacle à plus de 30,000 traversées vers le Royaume-Uni. Pourtant, cette année-là, le nombre de traversées réussies a atteint le niveau record de 46,000.⁶⁹

Cet échec n'est pas surprenant. Lucy Moreton, de l'*Immigration Services Union* (ISU), le principal syndicat des gardes-frontières, constate que « le fait d'empêcher les gens de traverser pour les laisser ensuite recommencer n'aura pas l'effet escompté. »⁷⁰ En juillet 2022, du côté français, Pierre-Henri Dumont, député de centre-droit de Calais, expliquait déjà que les patrouilles supplémentaires incitaient les passeurs à « trouver un autre endroit pour traverser » : « Le fait est que plus d'argent, plus de police, plus de contrôles ne vont pas suffire à arrêter les tentatives de traversée. Nous avons trop de kilomètres de côtes à surveiller. Ils peuvent se cacher partout. »⁷¹

⁶⁸ Ministère de l'intérieur du Royaume-Uni, [Irregular migration to the UK, year ending June 2022](#), 25 August 2022.

⁶⁹ D'après Suella Braverman, Discussions avec le ministre français ; Chambre des communes, [Illegal Cross-Channel Movements](#), volume 722, 14 novembre 2022.

⁷⁰ *The Guardian*, « [MPs, unions and refugee groups condemn Braverman's small boats deal with France](#) », 14 novembre 2022.

⁷¹ *The Times*, « [Priti Patel defends paying French £54m more to halt migrants crossing Channel](#) », 22 juillet 2022.

Et pourtant, malgré cette expérience, lors du sommet Macron-Sunak qui s'est tenu à Paris, le 10 mars 2023, les deux dirigeants ont annoncé qu'ils allaient continuer à intensifier les mesures déjà en place. Les services du premier ministre ont publié le communiqué de presse suivant :

« Des centaines de nouveaux membres des forces de l'ordre utiliseront des technologies améliorées et auront accès à de meilleurs renseignements pour empêcher les passages irréguliers à travers la Manche dans le cadre d'un nouvel accord conclu entre le premier ministre et le président Macron à Paris aujourd'hui. Pour la première fois, le Royaume-Uni contribuera au financement d'un centre de détention en France afin de renforcer la capacité de ce pays à faire face au flux de personnes victimes de la traite des êtres humains à travers la Manche. Ce nouveau centre contribuera aux efforts français visant à accroître la capacité de détention. Cela permettra d'éloigner des côtes françaises un plus grand nombre de migrants qui pourraient autrement emprunter des itinéraires dangereux et clandestins pour se rendre au Royaume-Uni. »⁷²

Aucune explication concernant l'utilité éventuelle d'un tel centre de « détention » n'y est fournie. En France, les demandeurs d'asile ne sont normalement pas placés en détention. En fait, selon les termes mêmes du communiqué, il s'agit d'un « centre de rétention », dans lequel les migrants interceptés ne peuvent nullement être contraints de rester pour une longue période de temps.⁷³

Il n'y a pas non plus été expliqué comment le déploiement de 500 nouveaux membres des services opérationnels et d'autres ressources humaines en France, ainsi que l'investissement « de nouvelles infrastructures et de nouveaux équipements de surveillance, afin de permettre une détection plus rapide des tentatives de traversées », cofinancé par le Royaume-Uni à hauteur de 541 millions d'euros sur les trois prochaines années, permettra d'arrêter les bateaux, tant que les gens resteront incités à tenter la traversée à bord de bateaux pneumatiques.⁷⁴

En réalité, le gouvernement britannique a mis tous ses œufs dans le panier rwandais. Celui-ci affirme qu'il reste engagé à l'accord conclu et qu'il introduira un recours contre l'arrêt de la Cour d'appel. Il est toutefois peu probable qu'il y ait une décision avant la fin de l'année. Et il est loin d'être certain que la Cour suprême du Royaume-Uni adopte une position différente.

Un plan pour la Manche

La stratégie alternative évidente pour mettre un terme aux traversées irrégulières de la Manche - de manière humaine et légale et sans transfert vers le Rwanda - consiste, après une date butoir convenue, à renvoyer tous les migrants vers des pays qui sont incontestablement sûrs pour toute personne en quête de protection. Des pays qui ont la capacité de prendre en charge les demandeurs d'asile : la France, l'Allemagne, les pays du Benelux. La question qui se pose au Royaume-Uni est la suivante : que peut-il offrir en guise de solidarité, étant donné qu'il reçoit beaucoup moins de demandes d'asile et qu'il accorde beaucoup moins de protection que la France ou l'Allemagne ?

Les ministres et premiers ministres britanniques ont, par le passé, exhorté la France à « reprendre » les personnes qui arrivaient au Royaume-Uni. Un système inadéquat existait à cet

⁷² Bureau du premier ministre du Royaume-Uni, [Prime Minister agrees unprecedented measures to tackle illegal migration alongside France](#), 10 mars 2023.

⁷³ Présidence de la République française, [Déclaration conjointe – 36ème Sommet franco-britannique](#), 10 mars 2023.

⁷⁴ *Ibid.*

effet lorsque le Royaume-Uni faisait partie de l'Union européenne : le système de Dublin. En 2019, la dernière année avant la pandémie, le Royaume-Uni a sollicité la France afin qu'elle accepte la reprise en charge de quelque 500 personnes. Il n'a finalement pu y transférer que 50. En août 2020, à la veille du Brexit, le Royaume-Uni a proposé un accord de réadmission réciproque avec l'UE - qui aurait produit des résultats très favorables au Royaume-Uni. Cet accord a été rejeté.

Transferts de Dublin du Royaume-Uni vers la France

	2017	2018	2019	2020
Demandes de reprise en charge	513	646	495	1,197
Transferts effectués	10	51	53	25

Aujourd'hui, la réponse de l'UE à l'immigration irrégulière vers le Royaume-Uni est la même que celle de la Turquie à l'immigration irrégulière de ce pays vers l'UE : aucun retour légal de ceux qui traversent l'eau n'est possible. Depuis le 1er janvier 2021, il n'y a eu aucun transfert de demandeurs d'asile du Royaume-Uni vers la France.

Ce qu'il faut par contre, ce sont des mesures qui permettront non seulement de réduire, mais d'arrêter la plupart des traversées. Pour cela, c'est à la France, à l'Allemagne et à d'autres pays réunis au sein d'une coalition de pays volontaires qu'il reviendrait de proposer, et non au Rwanda, de reprendre tous les demandeurs d'asile qui traversent la Manche dès que le Royaume-Uni aura traité leur dossier conformément à sa législation.

Mais pourquoi la France et ses partenaires de l'UE reprendraient-ils ces gens plus rapidement qu'auparavant, maintenant que le Royaume-Uni ne fait plus partie de l'UE ?

Il existe de bons arguments justifiant que cette démarche s'inscrive dans l'intérêt national de la France, de l'Allemagne, des pays du Benelux et, en fait, de tous ceux qui souhaitent que par le biais d'une coopération avec des pays incontestablement sûrs et grâce à des retours rapides après une date butoir, le modèle commercial des passeurs soit brisé, des vies sauvées, les flux dangereux d'immigration irrégulière fortement réduits.

Premièrement, une telle coopération et la destruction du modèle commercial des passeurs réduiraient la pression sur les polices et les garde-côtes français et belges, ainsi que sur leurs régions littorales.

Deuxièmement, le Royaume-Uni devrait accepter de réinstaller par des moyens légaux, des réfugiés ou des demandeurs d'asile qui se trouvent actuellement dans les pays européens concernés. Combien ? Si le Royaume-Uni consentait à accepter sur son sol, tous les ans, et ce pendant les trois années à venir, jusqu'à 40,000 personnes, il ferait preuve d'une véritable solidarité avec la France, l'Allemagne ou les Pays-Bas. Pourquoi ce chiffre de 40,000 ? L'année dernière, l'Allemagne a accordé une protection en première instance à plus de 128,000 personnes. L'Autriche (9 millions d'habitants) à plus de 17,000.⁷⁵ En 2022, la France a reçu 150,000 demandes d'asile et elle a accordé une protection internationale à 50,000 demandeurs, y compris en appel et dans le cadre de la réinstallation. Le Royaume-Uni a reçu 90,000 demandes d'asile et a accordé à 25,000 personnes une forme de protection, y compris en appel

⁷⁵ Statistiques allemandes et autrichiennes : Eurostat Data Browser, « Décisions en première instance sur les demandes par nationalité, âge et sexe - données trimestrielles ».

et dans le cadre de la réinstallation.⁷⁶ Par ailleurs, 46,000 personnes sont arrivées en traversant la Manche l'année dernière. 40,000 personnes, c'est moins, donc, que le nombre des arrivées, mais aussi, moins que le nombre de personnes bénéficiant d'une quelconque protection dans chacun des grands Etats européens concernés.

Ce plan permettrait au Royaume-Uni d'exercer un véritable contrôle. L'engagement britannique à réinstaller des réfugiés et des demandeurs d'asile garantirait, quant à lui, un intérêt continu de l'autre côté de la Manche pour une telle coopération avec Londres. De plus, dans le cadre d'une telle politique, l'accès à la protection se trouverait élargi, et nullement réduit.

Les pays de l'UE ont tout intérêt à montrer comment une politique qui s'appuie sur des pays tiers incontestablement sûrs et des offres de réinstallation peut permettre de contrôler humainement l'immigration irrégulière, sans porter atteinte à la protection des réfugiés. Ce serait un avantage considérable pour tous ceux qui cherchent à concilier la CEDH et le contrôle de l'immigration irrégulière par le biais de la coopération entre pays partenaires. Si un tel plan d'action était adopté en 2023, il constituerait un précédent très précieux pour d'autres régions du monde. Le HCR et les groupes de défense des réfugiés qui sont en faveur d'un contrôle humain, sans refoulement et sans la brutalité qui caractérise l'expérience australienne de Nauru et Manus, devraient soutenir de plein gré cette initiative, et plaider pour son adoption immédiate.

⁷⁶ [Eurostat](#), pour les statistiques françaises ; [Ministère de l'Intérieur du Royaume-Uni](#), pour les statistiques britanniques. Statistiques sur la protection sont compilées à partir de plusieurs ensembles de données. Les réfugiés ukrainiens en sont exclus. Sur ces derniers en 2022 voir le rapport d'ESI, [Olga à Paris - Pourquoi y a-t-il si peu de réfugiés ukrainiens en France ?](#), 14 février 2023.

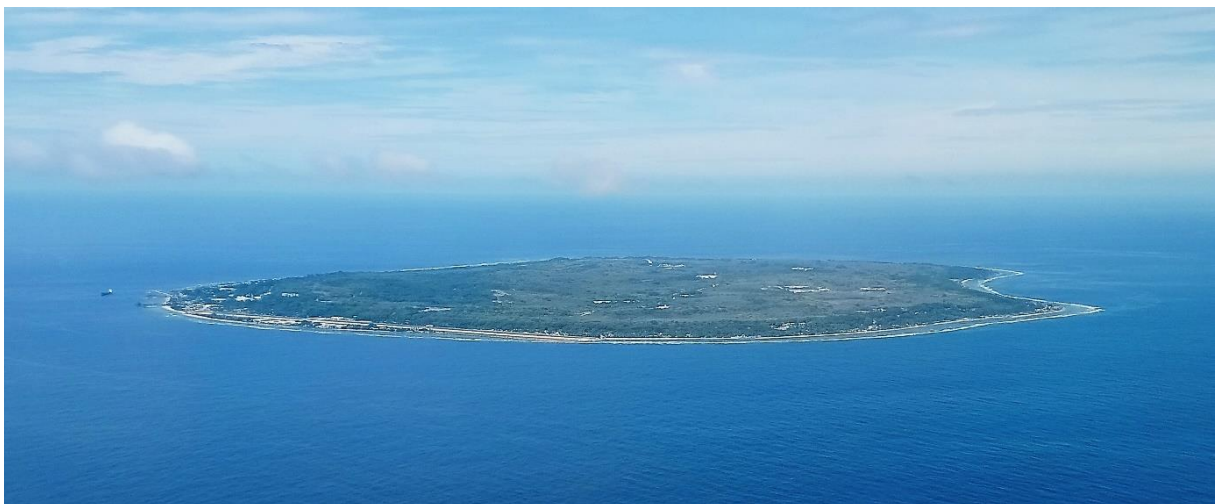
Un plan 40,000 pour la Manche

L'objectif est de rétablir le contrôle et de sauver des vies, tout en respectant pleinement la Convention européenne des droits de l'homme.

Nous proposons des négociations immédiates entre le Royaume-Uni, la France, l'Allemagne et d'autres Etats membres de l'UE désireux de parvenir à une coopération en matière d'immigration à travers la Manche, selon le schéma suivant :

- Une coalition formée de certains pays de l'UE, sous l'égide de la France et de l'Allemagne, accepte de reprendre, au cours de l'été, et à partir d'une date butoir, toute personne traversant irrégulièrement l'UE pour se rendre au Royaume-Uni. Il appartient aux autorités britanniques de prendre les décisions d'irrecevabilité requises à cet effet, compte tenu du fait que ses partenaires de l'UE sont tous des pays tiers sûrs.
- L'objectif de ces retours rapides est de dissuader tout individu d'essayer d'entrer au Royaume-Uni de manière irrégulière, et ce dans le respect de la législation internationale en matière de droits de l'homme.
- Dans le même temps, le Royaume-Uni consent à accepter tous les ans sur son sol, et ce pendant les trois années à venir, jusqu'à 40,000 réfugiés reconnus ou demandeurs d'asile qui ont un lien avec le Royaume-Uni, en provenance de ces partenaires de l'UE. Un mécanisme sera mis en place pour permettre aux personnes concernées de demander à être relocalisées au Royaume-Uni.

Cette coopération sert les intérêts du Royaume-Uni, de l'UE, du HCR et des organisations de défense des droits des réfugiés.



La solution Nauru. pourquoi ne doit-elle pas constituer une référence pour l'avenir du système mondial d'asile ?

L’Australie n’est pas en Europe

Cette semaine, les juges britanniques ont rappelé aux Européens les raisons pour lesquelles une solution qui ignore les droits des personnes transférées n’est pas envisageable en Europe. Toutefois, en ouvrant la porte à l’option de pays tiers sûrs et en encourageant les démocraties riches et le HCR à travailler ensemble pour augmenter, à travers le monde, le nombre de pays qui sont, effectivement, sûrs et qui disposent de systèmes d’asile crédibles, la Cour d’appel a montré comment l’immigration irrégulière pouvait être contrôlée de manière humaine.

Peut-on arrêter les bateaux de migrants ? La réponse est claire : oui. L’Australie a réussi à freiner l’arrivée de bateaux de migrants à deux reprises. Ce succès reposait sur le traitement externe des demandes d’asile *pour toutes les personnes arrivées après une date butoir*. Dans le cas de l’Australie, cela a été possible grâce à des transferts vers la petite île pacifique de Nauru et vers l’île de Manus en Papouasie-Nouvelle-Guinée.⁷⁷ Cette politique a été introduite pour la première fois, par le premier ministre John Howard en août 2001 : le nombre de personnes arrivant irrégulièrement par bateau a été ramené de plus de 12,000 en trois ans à moins de 300 en six ans. Howard a appelé cela la solution « Pacifique ». La baisse des arrivées a été encore plus forte après qu’un autre premier ministre, Tony Abbott, a lancé l’opération « Frontières souveraines » en septembre 2013 : le nombre de personnes arrivant irrégulièrement par bateau a chuté de 52,000 en cinq ans à zéro à partir de 2014.

Mais le prix à payer était élevé, ce qui fait de l’expérience australienne un modèle inadéquat pour les Européens d’aujourd’hui. Greg Lake, du ministère australien de l’immigration, responsable des camps de Nauru et de Manus en 2012, a expliqué plus tard que l’intention derrière ces mesures était claire pour tout le monde : L’objectif était de priver les personnes transférées vers ces îles de tout espoir pour l’avenir. C’est pourquoi on s’adressait à eux par leur numéro et jamais par leur nom. On leur a dit dès le début qu’ils seraient bloqués pendant de nombreuses années.⁷⁸ John Zammit, un psychologue australien qui a travaillé sur place en 2013, a décrit plus tard le camp comme un « enfer » et les soins psychologiques qu’il était censé offrir comme inutiles. John voyait « des gens s’effondrer devant [lui] », épuisés par une vie qui ressemblait à un cauchemar.⁷⁹ Les cas d’automutilation se sont multipliés. Un réfugié a été battu à mort par le personnel de sécurité lors d’émeutes, un deuxième est décédé en raison d’un retard de traitement. Entre 2013 et 2018, 14 détenus se sont suicidés sur ces îles. John Zammit a comparé la vie dans les camps pour les réfugiés à une forme de torture permanente. Il a déclaré plus tard qu’il pensait qu’il n’aurait pas survécu à Manus en tant que détenu.⁸⁰

La Cour britannique ainsi que d’autres cours européennes excluent de tels transferts. Les accords avec les pays tiers sûrs ne sont pas pour autant inutiles pour mettre un terme aux arrivées irrégulières et aux décès en mer en Europe. Néanmoins, il est clair que leur mise en œuvre nécessitera davantage d’efforts.

Si l’on demandait aujourd’hui au HCR de dresser la liste des pays d’Afrique et d’Asie qui disposent déjà d’un système d’asile opérationnel et qui pourraient donc être considérés comme

⁷⁷ Pour plus d’informations sur la politique australienne, voir ESI, [The popularity of pushbacks - lessons from Australia](#), and, Gerald Knaus, [The Damned of Papua New Guinea Australian policy and the failure of advocacy](#), 2021.

⁷⁸ Greg Lake, « [What Kind of Nation Are We Building ?](#) », *Asylum Insight*, 19 janvier 2015.

⁷⁹ Behrouz Bouchani, *No friend but the Mountains : News from No Man’s Land*, (btb, 2020).

⁸⁰ Gerald Knaus, [The Damned of Papua New-Guinea - Australian Policy and the Failure of Deterrence](#), 2021.

des pays tiers sûrs, il pourrait bien conclure qu'il n'y en a pratiquement aucun. Cette situation est particulièrement dramatique.

Il est donc grand temps d'élaborer des stratégies et de recourir à des mesures incitatives pour *promouvoir la transformation des pays tiers en pays tiers sûrs*, là où il n'en existe pas encore. C'est une autre façon de dire que l'espace de protection disponible pour les réfugiés doit être élargi à travers le monde, et non plus limité à l'Europe.

C'est également un message adressé au Rwanda. Il *est* possible de devenir un pays tiers sûr. Ce pays peut encore être un pionnier, comme il l'a été dans sa coopération avec le HCR pour aider les demandeurs d'asile piégés en Libye. Il mérite d'ailleurs d'être soutenu. Il faudra, toutefois, faire plus que des déclarations politiques. Et ça, c'est la condition *sine qua non* pour convaincre les juges européens.

Il reste encore du chemin à parcourir.

Lecture complémentaire

Rapport d'ESI : [Olga à Paris - Pourquoi y a-t-il si peu de réfugiés ukrainiens en France ?](#) (14 février 2023)

Bulletin d'ESI : [Putin's Cholodomor – Homes for Ukrainians – A plan for winter](#) (29 décembre 2022)

[Essay 1 – The promise and the agony – saving the refugee convention](#)

[Why International protection is at risk – Myths and facts on global asylum](#)

[Swiss tragedy – borders and refoulement](#) (Extraits du livre: [Welche Grenwen brauchen zir ?](#))

[Essay 2 – The popularity of pushbacks – lessons from Australia](#)

[The Damned of Papua New Guinea](#) (Extraits du livre: [Welche Grenwen brauchen zir ?](#))

[Essay 3 – Our Plan for the Aegean](#) (Extraits du livre: [Welche Grenwen brauchen zir ?](#))

Bulletin d'ESI : [The Gambia Plan - Beyond empty words and threats : how a breakthrough is possible](#) (17 février 2020)

Bulletin d'ESI [Gambia Plan – win-win with Africa – the 11th commandment](#) (29 juillet 2019)

Rapport d'ESI : [The Aegean Tragedy – Key facts and key steps](#) (24 janvier 2020)